

جامعة مولود معمري- تيزي وزو-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري
الجزائري من 2014 إلى 2019
- دراسة حالة بلدية تيزي وزو -

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص: ادارة الموارد البشرية

تحت إشراف:
- أ/ حمداني لونس

إعداد الطالبة:
- طلاش فريد
- أبجري عبد النور

لجنة المناقشة:

- الاستاذ(ة) حاكم فضيلة رئيسا
- الاستاذ(ة) لونس حمداني مشرفا و مقرا
- الاستاذ(ة) أبركان فؤاد مناقشا

السنة الجامعية: 2018 / 2019

الشكر و العرفان

الحمد لله رب العالمين و الصلاة و السلام على أشرف المرسلين , الحمد لله الذي و فقنا
لهذا العمل المتواضع و الذي نضعه في متناول كل طالب ، كما نتقدم بجزيل الشكر
لأستاذنا الفاضل حمداني لونس على إشرافه المتميز لهذا العمل كما لا ننسى أيضا أن نتقدم
بشكرنا إلى جميع أساتذة قسم العلوم السياسية

" وقل ربي زدنا علما "

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أعذب كلمة نقشت بذاكرتي
ونطق بها لساني أُمي الحبيبة إلى من زرعني بذرة و إعتنى بي على أن قطفني ثمرة بعطفه
وحنانه إلى أبي الغالي و إلى إخوتي و أخواتي
إلى زوج أختي المتوفي " ماکور بن رمطان"
و إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد

فريد طلاش

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أسرتي العزيزة
خاصة إلى من ساعدني في هذا المشوار الدراسي الذي اعتبره نجاحا بنسبتي لي
الوالدين الفاضلين

والذي أرجو من الله أن يرحمهما كما ربياني صغيرا
و بدون أن أنسى زوجتي التي سهرت و وقفت بجانبني و إلى كل من ساهم أيضا بتدعيمي
من قريب أو من بعيد

أبحري عبد النور

خطة الدراسة

مقدمة :

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية

تمهيد :

المبحث الأول : ماهية الخدمة العمومية

المطلب الأول : تعريف الخدمة العمومية

المطلب الثاني : خصائص و أهمية الخدمة العمومية

المطلب الثالث : أهداف و أنواع الخدمة العمومية

المطلب الرابع : أنظمة و معايير الخدمة العمومية

المبحث الثاني : منظمات الخدمة العامة

المطلب الأول : تعريف المنظمة العامة

المطلب الثاني : أهداف و أنواع المنظمات العامة

المطلب الثالث : وظائف و دور المنظمات العامة

المطلب الرابع : الصعوبات التي تواجه المنظمات العامة

خلاصة الفصل الأول :

الفصل الثاني : واقع الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري

تمهيد :

المبحث الأول : أسس التنظيم الإداري

المطلب الأول : الأساس القانوني

المطلب الثاني : الأساس الفني

المطلب الثالث : الإدارة المركزية الجزائرية

المطلب الرابع : اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني : الهياكل اللامركزية ذات الطابع الإقليمي (الإدارة المحلية)

المطلب الأول : الأسس العامة لنظام الإدارة المحلية

المطلب الثاني : الرقابة الإدارية

المطلب الثالث : الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية

المطلب الرابع : الوصاية الإدارية

المبحث الثالث : معوقات الخدمة العمومية في الجزائر

المطلب الأول : الفساد الإداري

المطلب الثاني : البيروقراطية الإدارية

المبحث الرابع : إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر

المطلب الأول : الإصلاح الإداري

المطلب الثاني : الحكم الراشد

خلاصة الفصل :

الفصل الثالث : الجانب التطبيقي – دراسة حالة بلدية تيزي وزو –

تمهيد

المبحث الأول : تعريف بميدان الدراسة

المطلب الأول : تقديم بلدية تيزي وزو

المطلب الثاني : تحليل الهيكل التنظيمي لبلدية تيزي وزو

المطلب الثالث : مشاكل الخدمة التي تعاني منها البلدية

المبحث الثاني : إصلاحات الخدمة العمومية في بلدية تيزي وزو

المطلب الأول : الإدارة الإلكترونية

المطلب الثاني : توسيع الهيكل التنظيمي

المطلب الثالث : دراسة مصلحة الحالة المدنية (تحليل الإستبيان)

خلاصة الفصل :

الخاتمة .

مقدمة

إن من أهم الظواهر التي شهدتها القرن الحالي الحالي هو الزيادة الكبيرة في المسؤوليات والالتزامات التي تضطلع بها الحكومات ولم يعد نشاط الدول الحديثة مقصورا على الدفاع الخارجي والامن الداخلي و القضاء بل امتد فشكل افاقا لم يكن ليمتد اليها في الماضي،ذلك ان النظريات الاديولوجية ذات المضمون الاشتراكي و الاقتصاد الموجه كان لها اثر كبيرا في تغيير وظائف الدولة التي اصبحت في ظل المطالب المتزايدة للجماهير التي عجزت على مواجهة المشاكل التي يعانون منها و ترتب عن ذلك ازدياد اهمية الخدمة العمومية،حيث لم تعد امرا استثنائيا في حياة المواطنين فقد اصبحت جزءا في حياة كل مواطن ابتداء من مولده حتى مماته .

ولقد تطورت الخدمة العمومية عما كانت عليه من قبل ، فبعد ان كانت ملكا لشاغلها تباع و تشتري اصبحت خدمة عامة و تكليفا ينتظم مجموعة من الاختصاصات و المسؤوليات يمارسها شاغلها للمصالح العام ،وقد تزايد الاهتمام بها في بعض الدول و تكوين او انشاء دساتير لها و للموظف العام و على سبيل المثال نذكر دساتير الهند ،الفيليبين ،باكستان ،كوريا و الارجواي .

وبرغم من التطورات التي شهدته الخدمة العمومية إلا أنها مازالت تواجه مشكلات و أزمت معقدة وحادة نتيجة التطور الهائل و السريع الذي يعيشه عالم القرن العشرين أو المعاصر ، فقد عاشت الوظيفة العامة في عالم مغلق منعته المحافظة على التقاليد و رعايتها من اللحاق بركب التقدم في العالم الخارجي و مبالغتها في التقيد بالقواعد الشكلية و الإجرائية التي منعته من كل خيال و فاعلية ، مما استوجب بضرورة تجديد و تطوير مفهوم الخدمة العمومية بغية الوصول إلى إدارة عامة و فعالة مسلحة بوسائل تقنية حديثة الكفيلة بجعل هذه الأخيرة قادرة على القيام بالأعباء الملقة جميعها على الدولة المعاصرة .

ولهذا لا بد من توافر عناصر متعددة للوصول إلى إدارة عامة حديثة و فعالة ،منها القيادة الإدارية الجيدة التنظيم الإداري العلمي الموضوعي تبسيط العمل و الإجراءات ، التخطيط الإداري السليم ، بالإضافة وجود أشخاص ذو درجة عالية من الكفاءة و المهارة للقيام بالأعباء الإدارية المختلفة و هم مقتنعون بأن المصالح التي كلفوا بها هي فوق كل مصلحة أخرى ، وفخرون بالانتماء إلى الوظيفة العامة .

ولقد اتخذت الجزائر مجموعة من الإصلاحات الإدارية التي من شأنها تحسين الخدمة العمومية ، وإعطاء نظرة اهتمام للعنصر البشري الذي يعتبر مورد رئيسي في الإنتاجية و المردودية بالنسبة للجهاز الحكومي أو الدولة ككل .

أهمية الموضوع :

تكمن أهمية موضوع الخدمة العمومية باعتباره من الاساسيات التي تساهم في تحقيق تنمية المجتمعات و لقد حظي هذا الموضوع الى العديد من الدراسات من طرف باحثين و مفكرين الذين أعطوا لها قيمة و وزن كبير في الوصول الاستقلالية و الرفاهية الاجتماعية.

أهداف الدراسة :

يهدف بحثنا هذا إلى جملة من الأهداف وهي كالتالي :

- التعرف على جودة الخدمات العمومية المقدمة.
- التعرف على أهم العراقيل التي تمر بها الخدمة العمومية في الجزائر.
- الوقوف على أهم الإصلاحات و الإجراءات التي طرأت على الخدمة العمومية .
- التعرف على أهم القوانين التي تحكم الخدمات العمومية .

أسباب إختيار الموضوع :

تتمثل أهم أسباب التي دفعت بنا إلى إختيار هذا الموضوع فيما يلي :

أسباب الذاتية :

معرفة مختلف اهم الادارات و المؤسسات التي تقدم الخدمة العمومية و التعرف على خباياها ومزاياها و كذلك معرفة النقائص الموجودة فيها .
معرفة نوعية الخدمة العمومية المقدمة للمواطن .

الرغبة في تنمية و اثراء معلوماتنا و اعتباره قريبا من مجال دراستنا من حيث التخصص .

أسباب موضوعية :

تتمثل في القوانين المتعلقة التي أقرها المشرع الجزائري و التي إنتهجتها الجزائر في نظامها إداري .

دراسة النظام القانوني لكل شكل من اشكال المؤسسات العمومية .

الدراسات السابقة :

لقد إعتدنا في دراستنا للموضوع على أدبيات الدراسة التي تناولت موضوع الخدمة العمومية و هي على النحو التالي :

- تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر : مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجيستر لطالب حرشاو مفتاح حيث حاول من خلالها إبراز العلاقة بين البيروقراطية و الخدمة العمومية وإنعكاساتها السلبية على الخدمة العمومية و أهم الإصلاحات التي أدخلت على نظام الخدمة العمومية .

- دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر : مذكرة لنيل شهادة ماجيستر لطالب عاشور عبد الكريم الذي تناول أهمية الإدارة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمة العمومية و ترشيدها , حيث توصل إلى جملة من التوصيات من بينها أن الإدارة الإلكترونية مدخلا فعالا في تطوير الخدمة العمومية .

أما الدراسة التي سنقوم بها سنحاول تحليل واقع الخدمة العمومية إنطلاقا من دراسة أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري و الوصول إلى نتائج و تعميمها .

إشكالية الدراسة :

برغم من التطورات التي شهدتها الخدمة العمومية في كل المنظمات الإدارية الجزائرية إلا أن المواطن غير راضي في جودة الخدمات المقدمة ولهذا أدى بنا إلى طرح الإشكال التالي :

ما مدى تأثير أزمة الخدمة العمومية على المواطن في ظل النظام الإداري الجزائري ؟ .

التساؤلات الفرعية:

- ماذا نقصد بالخدمة العمومية ؟
- ماهي خصائص الخدمة العمومية ؟
- ماهي أبرز أهداف الخدمة العمومية ؟

حدود الدراسة :

- **الحدود الزمانية :** تنحصر الدراسة من وقت إدخال تكنولوجيا المعلومات (الإدارة الإلكترونية

- **الحدود المكانية :** دراسة تناولت موضوع واقع الخدمة العمومية و تحديدا في بلدية تيزي وزو .

الفرضيات :

وتتعلق الدراسة من صياغة بعض الفرضيات التي نحاول فحصها و مناقشتها لتحقيق من صحتها أو عدم صحتها و هي كالآتي :

- الفرضية الرئيسية :

- تساهم أزمة الخدمة في عرقلة العمل الإداري .

الفرضيات الفرعية :

- كلما زادت أزمة الخدمة العمومية كلما تناقصت فعالية الإدارة .

- كلما تناقصت أزمة الخدمة العمومية زادت مردودية الإدارة

المناهج و الإقتربات المتبعة في الدراسة :

أ/ **المناهج :** لدراسة هذا الموضوع تطرقنا إلى إستخدام مناهج مختلفة و هي :

1/ المنهج دراسة حالة : إعتمدنا على هذا المنهج لجمع المعلومات و البيانات بهدف فهم الظاهرة المدروسة و كذلك ليسهل علينا في دراسة بلدية تيزي وزو قصد الإحاطة بها في حدود ما يتطلبه موضوع دراستنا .

2/ المنهج المقارن : إعتمدنا على هذا المنهج لدراسة مقارنة بين الخدمة العمومية في الماضي

و الحاضر .

ب/ الإقترابات :

1/ الإقتراب القانوني : قمنا بتوظيف هذا الإقتراب لمعرفة القوانين التي وضعها المشرع الجزائري لضبط و تنظيم الجهاز الإداري للدولة و لمعرفة مختلف القوانين و اللوائح السارية في الهيئات الإدارية المحلية .

2/ الإقتراب المؤسساتي : كون البلدية هيئة و مؤسسة محلية فهذا الإقتراب ساعدنا على تحليل و دراسة مختلف الإدارات المكونة لها و الكشف عن المدخلات و المخرجات و مدى تنفيذها على أرض الواقع .
أدوات البحث :

أ/ الملاحظة : تعتبر و سيلة أساسية لتسجيل المعلومات إلا أن تتطلب من الطالب الصبر و ذلك لطول فترة الملاحظة .

ب/ المقابلة : تعتبر ضمن تقنية جمع المعلومات و البيانات حول آراء أو الإتجاهات و حيث تتصف بالمرونة , تمكن الباحث من إستطلاع الإجابة و المعلومات من المبحوث .

ج/ الإستبيان : يعتبر الإستبيان من الأدوات الأساسية في البحث العلمي , يساعد الباحث على جمع المعلومات من عينة ما , كما يوفر كمية هائلة من الوقت و الجهد و الوصول إلى نتائج دقيقة .
وقد قدمنا في بحثنا إستبيان موجه لموظفي مصلحة الحالة المدنية في بلدية تيزي وزو .

تقسيم الدراسة :

تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث فصول كل فصل إلى مباحث وكل مبحث إلى مطالب و هي كالاتي :

الفصل الأول يهتم بالجانب المفاهيمي للخدمة العمومية وقد قسم إلى المباحث التالية :

- المبحث الأول : ماهية الخدمة العمومية

المبحث الثاني : منظمات الخدمة العمومية

خلاصة .

الفصل الثاني : واقع الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري وقد قسم إلى مباحث التالية :

المبحث الأول : أسس التنظيم الإداري

المبحث الثاني : الهياكل اللامركزية ذات الطابع الإقليمي (الإدارة المحلية) .

المبحث الثالث : معوقات الخدمة العمومية في الجزائر

المبحث الرابع : إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر

خلاصة .

الفصل الثالث : الجانب التطبيقي – دراسة حالة بلدية تيزي وزو- و تم تقسيم هذا البحث إلى:

المبحث الأول :تعريف بميدان الدراسة

المبحث الثاني : إصلاحات الخدمة العمومية في بلدية تيزي وزو

خلاصة .

صعوبات الدراسة

لا يمكن لأي بحث أن يخلو من الصعوبات التي تواجه الطالب أثناء بحثه و من بينها :

- نقص المراجع التي تخدم الموضوع .

- نقص التأطير أثناء القيام بتربص الميداني .

- صعوبة الحصول على المعلومات و البيانات فيما يتعلق بالجانب التطبيقي .

- الأزمة السياسية التي مرت بها البلاد .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية

تمهيد :

تعد الخدمة العمومية من بين أهم العوامل الأساسية في تحقيق التنمية و النهوض بالدول , فعلى هذه الأخيرة إعطاء نظرة شاملة لهذا القطاع الذي أصبح مهماً في بعض الدول .

ولقد حظي هذا المفهوم باهتمام عدد كبير من الباحثين و الدارسين في إعطاء مفهوم سليم و إدراجه بين المفاهيم الرئيسية في العلوم الادارية , و من هذا المنطلق سنحاول اعطاء مفهوم للخدمة العمومية و الخصائص التي تتميز بها و ابراز الاهمية التي تلعبها في تحقيق النفع العام .

المبحث الأول : ماهية الخدمة العمومية

المطلب الأول : تعريف الخدمة العمومية

1- تعريف الخدمة لغة : هي كلمة مأخوذة من اللاتينية (servitium) أخذ هذا المفهوم بعدا في الادبيات بداية الثورة الصناعية و ما افرزته من الدراسات ميدانية حول واقع العمل و الانتاج و الاستهلاك

و لقد ركزت تعاريف عديدة التي تناولت الخدمة من عدة جوانب :

- يعرف **GEAN LAPEYRE** الخدمة بأنها: " ذلك النشاط الذي يشكل اقتصادية بالاستجابة لحاجات و رغبات الزبون دون يتطلب ذلك إنتاج شيء ملموس " .

- و يعرفها **موردرك** بأنها : " النشاط الاقتصادي الذي يستهدف توليد المنافع الزمنية و المكانية " .

- يعرفها **CHRISTOPHE LOVELOCK** بأنها: " الخدمة نشاطات اقتصادية تعمل على خلق القيمة و في نفس الوقت تقدم منفعة للمستهلكين و ذلك في الزمان و المكان الذي يحددهما و يرغب فيهما طالب الخدمة " .

- يعرفها **PHILIPPE KOTER** رائد المدرسة الحديثة للتسويق على أنها : " أي فعل أو أداء يمكن أن يحققه طرف لطرف آخر يكون جوهري غير ملموس و لا يترتب عليه أي ملكية و أن إنتاجه قد يرتبط بمنتج مادي و قد لا يكون " .

- و عرفت الجمعية التسويقية الأمريكية الخدمات : بأنها منتجات غير ملموسة يتم تبادلها مباشرة من المنتج إلى المستهلك , من المؤسسة إلى الجمهور , و لا يتم نقلها أو تخزينها أو فصلها " .

2- التعريف الاصطلاحي:

- يعرف الفقيه **JEAN LUDOIC SILICAMI** أن الخدمة العمومية : " هي مجموعة من النشاطات الموجهة للمصلحة العامة تكون في متناول أكبر شريحة ممكنة بأسعار معقولة و في ظروف مماثلة " .

- و أما خبراء الإدارة العامة على : " أنها الحاجات الضرورية لحفظ حياة الانسان و تأمين رفاهيته و التي يجب أن تكون بالنسبة لغالبية الشعب و أن تكون هذه الغالبية من المجتمع هي المحرك لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين " .

يقصد بمصطلح الخدمة العمومية على أنها الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية و المواطنين و ذلك عن طريق تلبية و اشباع الحاجات الضرورية و المختلفة للأفراد من طرف الوحدات الإدارية و المنظمات العامة , ولقد ركز الدكتور ثابت عبد الرحمان ادريس في تعريفه للخدمة العمومية على محورين :¹

أ/ مفهوم الخدمة العامة كعملية :

حيث تعتبر الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية او العامة على أنها مجموعة من العمليات ذات الطابع التكاملي تحتوي على مدخلات و مخرجات , فبالنسبة للمدخلات فهناك ثلاثة أنواع التي يمكن ان تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة و هي :

- **الأفراد** : اذ يعد الفرد او المواطن طالب الخدمة احد انواع المدخلات في تفعيل عملية الخدمة العامة مثال عن ذلك تقديم الاسعافات الأولية للمرضى في المستشفيات .

¹ عشور عبد الكريم , دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية و الجزائر , مذكرة مقدمة استكمالاً لمطلوبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية , كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة منتوري , قسنطينة , 2009 / 2010 , ص 40 .

- **الموارد :** تعتبر الموارد ايضا احد انواع المدخلات في عملية الخدمة المقدمة من طرف المنظمات العامة و الحكومية وهي عمليات تجرى على الاشياء و ليس على الافراد , و تسمى عمليات الاشياء المملوكة مثال : خدمات رخص مرور السيارات .

- **المعلومات :** و يطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات و يعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة كمحصلة للتطور تكنولوجيا المعلومات و الاتصال كمثال : خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات .

ب/ مفهوم الخدمة العامة كنظام :

بالإضافة الى المفهوم الاول للخدمة العامة هناك مفهوم آخر باعتبار الخدمة العامة كنظام يتكون من اجزاء مختلفة و هي كالآتي :

- نظام عمليات التشغيل او انتاج الخدمة , وفق هذا النظام تتم عملية التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة .
- نظام تسليم الخدمة وفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة و ايصالها للمواطن طالب الخدمة .

3- التعريف الاجرائي :

الخدمة العمومية هي مجموعة الأنشطة التي تؤديها الهيآت الحكومية والمؤسسات العمومية وذلك لتلبية وتوفير الحاجات الاساسية للمواطنين او هي الرابطة بين المؤسسات الحكومية و المواطن , بغية اشباع الرغبات و الحاجات الضرورية لأفراد المجتمع و تحقيق المصلحة العامة

المطلب الثاني: خصائص و أهمية الخدمة العمومية

ان للخدمة العمومية مجموعة من الخصائص التي يمكن ذكرها كالآتي :

- إتاحة الخدمة العمومية لاي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة الا في حالات يتعذر الهيآت تقديم الخدمة

- المساواة في تقديم الخدمة العمومية و حصول أفراد المجتمع على الخدمة العامة.
- إتاحتها لجميع أفراد المجتمع دون استثناء و بصورة عادلة.
- تلبية الحاجات الجد الضرورية.
- مساواة كل الأشخاص الذين يجدون انفسهم في الاتصال مع المصالح العمومية دون ان يكون لهم صفة
- الخدمة العمومية يجب ان تتلاءم مع المصلحة العمومية .
- تلاءم الخدمة العمومية مع التطورات و التغيرات و العمل الجيد على تحسين نوعية و كمية أدائها .
- استمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة و بدون إنقطاع مهما كانت الظروف .
- و بالإضافة الى هذه الخصائص فإن للخدمة العمومية أهمية كبيرة في أي مجتمع كان و التي يمكننا ان نختصرها كالآتي :
- توطيد العلاقات بين الافراد و المؤسسة الخدمائية .
- تساهم في زيادة الوعي الاجتماعي الشامل .
- الاستقرار في المجتمع و ذلك بإقامة العدل الاجتماعي .
- استمرار التجديد و التنويع في البرامج .
- التدريب على حسن التصرف في المواقف القيادية .
- تساعد الخدمة العمومية المجتمع على تحمل و تنمية قدراته .
- تحمل المسؤولية و الاعتماد على النفس .
- احترام العمل اليدوي.
- اكتساب مهارات و خبرات و معلومات جديدة.
- تنظيم الوقت في نشاط مفيد .

- المطلب الثالث: أهداف و أنواع الخدمة العمومية:

بالإضافة إلى ما ذكرناه من خصائص و أهمية الخدمة العمومية فهناك أهداف نلخصها كالآتي :

- القيام بالمشروعات و البرامج المختلفة التي تحتاجها البيئة المحيطة بها .

- تلبية حاجات ذات منفعة عامة.

- المساواة بين أفراد المجتمع و الاستفادة من البرامج المتاحة.

- التدريب على تحمل المسؤولية و حسن التصرف .

- احترام النظم العامة و معرفة قوانينها و العمل بمقتضاها.

- تحقيق النمو و التقدم للمجتمع من خلال المشاريع الخدمة العامة.

- الايمان بالأهداف العامة و العمل على تحقيقها .

- التعود على الاخذ و العطاء والعمل على تحقيق النفع العام .

و بزيادة على ذلك فللخدمة العمومية مبادئ تقوم عليها فهي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين وفقا

للجانبيين القانوني و الاداري و منها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة الى تقديمها و هي كالآتي :

أ/ الاستمرارية:

يجب ان يتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية و الانتظام ذلك بإصال او توفير الخدمة الضرورية

للفرد في ظل ظروف محددة .

ب/ المساواة :

هي المبدأ الاساسي في تقديم الخدمة العامة و هي عامل من عوامل الديمقراطية الادارية و هذا يعني

على جميع افراد المجتمع الحصول على الخدمة العامة دون تمييز و بكل سهولة و بساطة و بصورة

عادلة .

ج/ المواعمة:

وفق هذا المبدأ يجب تقديم الخدمة بكفاءة و ان يساير في تقديم حاجات المواطن .

- بالإضافة نجد ان الخدمة العمومية تجمع بين عنصرين أساسيين هما الطابع العمومي و الخدماتي

و اللذان تحكمهما الميزات التالية :

1 - علاقة عدم البيع : تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيآت العمومية بالمجانبة عموما

او بسعر يؤول الربح فيه الى الصفر , فنجد المرتفق يدفع مبلغ رمزي في صورة رسوم او ضرائب في أغاب الاحيان , على خلاف الخدمات التي يكون فيها تبادل كالتنشيطات الاقتصادية .

2- المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة : ان الهدف الاساسي و الضروري الذي تسعى إليه المرافق او المؤسسات العمومية هو المصلحة العامة .

2/ أنواع الخدمة العمومية :

للخدمة العمومية عدة أنواع وهي كالآتي :

أ/ من حيث طبيعة نشاط الخدمة:

- الخدمات الادارية : هي الخدمات التي تقدمها الادارات العمومية او المرافق العمومية الادارية سواء على المستوى المحلي او المركزي مثال :خدمات مرفق الحالة المدنية .

- الخدمات الصناعية و التجارية: تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية الصناعية

و التجارية, مثال: خدمة مؤسسة المياه والغاز, الكهرباء... الخ ,

- الخدمات الاجتماعية و الثقافية : تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي مثال : خدمة التمدرس و الخدمات الصحية .

ب/ من حيث طبيعة الخدمة المقدمة:

- خدمات فردية: تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة, حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها.

- خدمات جماعية : هي الخدمات التي يتحصل عليها الفرد في اطار جماعة دون ان يقوم بطلب توفيرها

مثال : الانارة العمومية .

ج/ من حيث طبيعة تحمل التكلفة:

- خدمة مجانية: وهي الخدمات التي تقدم دون مقابل, تتحمل تكلفتها الخزينة العمومية للدولة

مثال : الامن العمومي

- خدمة بالمقابل: و هي الخدمات التي يتحملها كلية المستفيد منها

مثال : الكهرباء , المياه .

- خدمة مدعمة: و هي نوع يجمع بين النوعين السابقين حيث يتحمل تكلفتها جزئيا المستفيد و الباقي لدعم الحكومي لها مثال النقل العمومي.

- المطلب الرابع أنظمة و معايير الخدمة العمومية:

يمكن تقسيم نظم الخدمة العمومية كما هو معمول به في مجال الوظيفة لدى المجتمعات المعاصرة إلى نظامين هما :

- نظام الخدمة العمومية المفتوحة

- نظام الخدمة العمومية المغلقة

- أولا : الخدمة العمومية في النظام المفتوح :

ان الوظيفة في هذا النظام ينظر اليها كمهنة مجتمعية يتم اعداد الفرد لها و يتفرع لممارستها طوال حياته العملية , ولمعرفة الخدمة في هذا النظام يستلزم التطرق الى نشأة وتطور هذا النظام

1- / النشأة والتطور:

ان هذا المفهوم للوظيفة العامة هو مفهوم الوظيفة الادارية نفسه الذي تبنته المدرسة الانجلوسكسونية و كان اول ظهور له في الولايات المتحدة الامريكية ثم انتشر في كل من كندا و سويسرا و الدول

الاشتراكية سابقا يعود سبب ظهور اسس هذا النظام الى الظواهر التاريخية التي عرفت هذه الاخيرة منذ القرن الثامن عشر , ومن بين هذه العوامل نذكر :¹

- ثقافة المجتمع الامريكي المتأثر بالمذاهب الاجتماعية و الاقتصادية السائدة في القرن التاسع عشر (ق19) كالحرية الفردية و منح الادارة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة .

- نظرة المجتمع الامريكي للإدارة , حيث يعتبرونها مصدرا تهديدا للمبادئ التي ناضلوا من اجلها , كمبادئ العدالة , الديمقراطية , الحرية ومحاربة الفساد والبيروقراطية .

- نبذ المواطن الامريكي فكرة تفضيل القطاع العام (الاداري) عن القطاع الخاص (الاقتصادي) .

لهذه الاسباب طبق في الولايات المتحدة الامريكية في المراحل الاولى التي مر بها هذا النظام مبدأ تداول الوظيفة الذي يمنع بقاء الموظفين اكثر من اربع سنوات في الخدمة , وبعد انقضاء هذه المدة يرجع الموظف الى الحياة العامة .

و من خصائص هذا النظام نجد :²

أ/ البساطة :

فإدارة وظيفة عامة من هذا النوع تتطلب فعلا جهد كبير في سبيل تثنيف المناصب و الوظائف التي يوفرها الهيكل التنظيمي للادارة و منقم تحديد الموصفات و المؤهلات اللازمة لكل منها , و يتوجب أيضا أن تتناسب الاجور مع متطلبات السوق التجارية و هذا يعني أن هذه الاجور لا يمكن تحديدها بشكل تعسفي و استبدادي .

- لا تبذل المؤسسة جهدا في اعداد الموظفين الذين يتوجب عليهم اعداد انفسهم و تحمل نفقات هذا الاعداد.

- لا مسؤولية للإدارة عن التدريب اثناء العمل سواء تعلق الامر بدورات تدريبية او غيرها .

ب/ المرونة:

¹ د. عبد الله طلب , الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر , 1980/ 1981 , ص 32

² المرجع نفسه , ص35 .

فالإدارة العامة اذا وجدت انها لم تعد بحاجة الى فئة معينة من الموظفين فانه لا يقع على كاهلها مهمة تأمين وظائف اخرى بل تستطيع ان تفصلهم عن العمل بكل بساطة اما اذا ارادت الادارة انشاء وظائف جديدة فما عليها الا ان تعين مواصفاتها و تحدد المؤهلات اللازمة لشغلها .

كما يعطي هذا النظام هامش من الحرية للموظف كي يبحث عن وظيفة اخرى تتناسب مع ميوله و استعداداته او تضمن له عائدا اكبر .

ج/ اقتصادية النظام:

ان الادارة تختار عددا معينا من المرشحين المؤهلين لوظائف معينة بذاتها وغالبا ما يكون كؤولا المرشحين قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص و بذلك اعتادوا على طرق تحقيق الدخل و الايرادات المتبعة في المشروعات الخاصة و نقلها الى اعمال الادارة العامة .

- عنصر الانفتاح على المجتمع و عدم التمييز العاملين الحكوميين عن غيرهم في القطاعات الاخرى .

- / عيوبه:1

1- ان هذا النظام لا يمكن تطبيقه في جميع المجتمعات :

لأنه يفترض وجود ادارة غنية جدا بالأخصائيين وهذا ليس دائما بل هنالك اعمال كثيرة تتطلب اختصاصات محددة و لكن هذه الاعمال لا تتطلب اختصاصات محددة بذاتها بل تتطلب نوعا من التدريب و التهيئة و الخبرة العلمية .

2- الادارة العامة ليست في حقيقتها مشروعا كباقي المشاريع الخاصة :

لان هدفها لا ينحصر في تحقيق الدخل و الفائدة بل هي تسعى الى تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة و المصالح المختلفة للأفراد , اذن فان تجربة مشروع خاص متمركز حول احسن الطرق

و الوسائل التي يمكنها ان تؤمن اكبر قدر ممكن الايرادات و الفوائد لا يمكنها ان تكون صالحة لادارة مشاريع الدولة حيث ان هذه الاخيرة تعمل على تحقيق المصلحة العامة و اعداد تقديرات و رسم الخطط لمدى طويل .

¹ المرجع نفسه , ص 35, 36.

- ان الخدمة العامة في النظام المفتوح يقتضي في النهاية وجود شرطين لنجاحه و هما :

أ/ - ان هذا النظام يقتضي وجود نظام تعليمي كثير التغير و التنوع

ب/- ان هذا النظام يفترض ايضا وجود قطاع خاص ناشط جدا , بحيث يتضمن مشاريع كبيرة مزودة بأشخاص اخصائيين في جميع الميادين , و بالتالي فان هؤلاء يستطيعون التنقل بين المشاريع و الادارة العامة .

ثانيا - الخدمة العمومية في النظام المغلق:

وفق هذه التسمية تقوم الادارة غالبا بعمليات اعداد الموظفين قبل التحاقهم بالعمل و استمرار التدريب اثناء العمل بغية رفع المستويات المهنية و تنمية القدرات كما ان القاعدة العامة للنظام المغلق في الخدمة العمومية هي الاستمرارية عمل الموظف مع الادارة ضمن توازن في الحقوق و الواجبات .

1/ - النشأة و التطور:

ظهر هذا التيار في فرنسا و طبقته في كل مستعمراتها و يعود سبب تبني الايديولوجية الفرانكفونية خاصة بعد الثورة الفرنسية التي الغت مبدأ التمييز الذي يعتمد على فكرة المتاجرة في الوظائف و اقرت مبدأ تمتع كل المواطنين بحقوقهم في التوظيف و هذا حسب المؤهلات و الكفاءة¹.

و من هنا بدأت الوظيفة العمومية تفرض نفسها كمجموعة اجتماعية قائم على الهرمية و اصبحت العلاقات و الروابط الشخصية تتلاشى شيئا فشيئا و تحولت الى روابط تنظيمية , و بدا تطبيق الحجم الساعي للعمل و سلم المرتبات و كلفت خزينة الدولة بدفع اجور الموظفين كل هذا اعطى مفهوم جديد للوظيفة العمومية كمهنة تقوم على احترام السلطة الهرمية هدفها خدمة الصالح العام.

و يرتكز نظام الخدمة العمومية المغلقة على عنصرين أساسيين هما:²

أ/ النظام :

¹ المرجع نفسه , ص 38

² المرجع نفسه , ص 39

فانه يهدف الى وضع قواعد خاصة بالوظيفة العامة بحيث يكون وضع الموظفين العاملين مغايرا لوضع العمال و المستخدمين العاديين و بالتالي فانه يكون لهؤلاء اموظفين حقوق و واجبات يحددها نظامهم العام كما انهم يتلقون تكوينهم المهني خلال خدمتهم في الوظيفة العامة. فقانون الموظفين ينطوي على خاصة تتعلق بالتعيين و المعاملة المالية و الاجازات و المنافع المادية و المعنوية المختلفة , وتختلف الاجراءات الجزائية الخاصة بإهمال اي شرط من شروط العمل في الخدمة العمومية .

ب/ السلك الوظيفي :

ان العمل في خدمة الادارة العامة ليس مقصورا على القيام بأعباء و وظيفية معينة بذاتها بل القيام بأعباء مجموعة من الوظائف و المناصب المنتظمة و المتدرجة وهذا ما يترتب عنه الزيادة في التعويضات بشكل مستمر , و ما سيتبعه أيضا اللجوء الى اجراءات و أصول خاصة بنظام الترقية مما يضطر بهؤلاء الموظفين الانتقال الى هيئات و مؤسسات عليا بغية بلوغ قمة مراتب الوظيفة العامة.

- مميزاته :

- إمكانية الحصول على الموظفين القادرين على تجاوب مع الادارة و تفهم اهدافها .
- رعاية الموظفين و تنمية الحس الوظيفي لديهم أي الشعور و الالتزام بالمصلحة العامة.
- الاعداد و التدريب لدى الادارة يجعلها تحصل على كل احتياجاتها من العناصر البشرية دون الاعتماد على عناصر خارجية , مثل سوق العمل .

- عيوبه:

- صعوبة قيام الادارة بعمليات ترتيب الوظائف و الترقيات و العلاقات مما يضيف التعقيد في الهياكل الادارية

- إشكالات قياس الانتاجية و مقارنتها بين القطاع العام و الخاص .
- كثرة الحقوق و الامتيازات للعاملين تؤدي إلى كثرة الخمول و الاتكالية و القضاء على عنصر التجديد و الابتكار مع اشكالات الرواتب و إمكانية استقطابها للكفاءات و الخبرات التي تحتاجها الادارة .

- المبحث الثاني : منظمات الخدمة العامة

هناك تعدد في المهام لدى المؤسسات الحكومية و ذلك لتلبية رغبات الافراد و إشباع حاجاتهم مما أدى بضرورة قيام منظمات عامة تركز نشاطاتها بشكل مباشر على تقديم الخدمات للمواطنين والتي تعرف بمنظمات أو مؤسسات الخدمة العامة .

- المطلب الأول : تعريف المنظمة العامة و أهدافها

1-تعريف المنظمة العامة : هي كل هيئة أو جهاز يقوم بإنتاج أو توفير خدمة عامة بغرض اشباع حاجة من حاجات المجتمع .

- و تعرف بعض الدراسات المنظمة العامة انطلاقا من تعريف المرفق العام " هو منظمة تقوم بأداء خدمة عامة وتسير عليها الدولة "¹

1-2-أهداف المنظمة العامة :

تسعى المنظمات العامة الى تحقيق بعض الاهداف الاساسية و التي يمكن ذكرها كالآتي :²

أ / **الاهداف الادارية والاقتصادية :** تشمل توفير مختلف الخدمات الادارية بجودة عالية و تقديم السلع و المنتجات الضرورية في تحقيق الاستقرار و الدعم اللازم للجوانب الاقتصادية .

ب/ **الاهداف السياسية :** و هذا مرتبط بتحقيق النظام و الاستقرار السياسي و حماية الانظمة الاجتماعية الموجودة و حماية الافراد و الدفاع عنهم من الاعتداءات الخارجية .

ج / **الاهداف الاجتماعية و الدينية :** على الحكومات توفير منظمات عامة بهدف التنشئة الاجتماعية و تضبط سلوك الافراد من الانحرافات و الارتقاء بمستويات التعليم , كما يستوجب انشاء مؤسسات عامة تهتم بالبعد الديني و الروحي و الجوانب المتعلقة بالعقائد , مثل وزارة الشؤون الدينية و الاوقاف .

- معايير الخدمة العمومية :

لقد حدد معظم العلماء في مجال الادارة العامة على المعايير الخدمة العمومية وهي مستوحاة من المبادئ الاساسية التي تحكم المرافق العامة و التي تتلخص في المعايير الآتية :

1-1-معيار المساواة:

¹ عشور عبد الكريم , مرجع سابق , ص45.

² المرجع نفسه , ص 45, 46

ويعتبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الاصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي , وإنما يستوجب المساواة والعدالة بين المواطنين و قد استمد هذا المبدأ من الدساتير و القوانين العالمية و اعلانات الحقوق التي تقتضي بالمساواة امام القانون و بذلك امام المرافق العمومية .

2-1- معيار التطور و التكيف:

هذا المعيار يسمح بتكيف الخدمة العمومية رغم التطورات الاجتماعية و التقنية من جهة واحتياجات المواطنين او المستفيدين من جهة اخرى , مثل الانتقال من الادارة الورقية الى الادارة الالكترونية و سرعة انتقال المعلومة.

3-1- معيار الاستمرارية:

الذي يعني ديمومة الخدمة العمومية كونها مرتبطة بحاجات متواصلة لأفراد المجتمع ككل و الذي يتطلب الاداء الدائم للخدمة لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية و الرقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة و الضرورية لهم .

4-1- معيار المجانية النسبية :

امتداد ليعار المساواة بين المواطنين في حالة ما اذا كانت وضعياتهم متباينة من حيث مستوى الدخل تم الاعتماد على سلم الخدمات العمومية , حيث أن هناك خدمات يكون الوصول إليها مجان [مثل خدمة الصحة , الأمن ... الخ] و هناك خدمات مرتبة حسب نوعية الخدمة و مستوى دخل المستفيد,

5-1- معيار الشمولية :

و يقصد من هذا المعيار انه من حق المواطنين الاستفادة منها و لهذا يجب أن تكون في متناول الجميع و السماح لهم بالوصول إليها حسب الشروط المناسبة لقدراتهم و مستوى معيشتهم.

6-1- معيار التضامن :

من خلال هذا المعيار ينظر الى الخدمة العمومية ما هي الا تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين و الدولة من خلال محاربة الظواهر الاجتماعية كالفقر , البطالة ... الخ

-المطلب الثاني : تصنيف المنظمات العامة:

نجد أن تصنيفات مختلفة للمنظمات العمومية أو مصادر تقديم الخدمة العمومية التي يرجع سبب وجودها لعدة ظروف منها السياسية و الادبولوجية غير أن هذه التصنيفات رغم اختلافها فإنها تسعى إلى تقديم خدمة عامة .

و من بين هذه التصنيفات نجد :

- المرفق العام و المشروع العام
- المرافق الادارية أو المؤسسات العمومية

و للمعرفة أكثر سنحاول تقديم أهم تعاريف لها :

1) المرفق العام :

تعتبر فكرة المرفق العام أبرز المفاهيم الشائعة و الغامضة في القانون الاداري , ورغم من تعدد التعاريف فإن الفقه و القضاء عادة ما يلجأ لتحديد مفهومه و ذلك وفق معيارين أساسيين هما :¹

أ/ المعيار العضوي:

يقصد بالمرفق العام وفق هذا المعيار أنه الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة أشخاص و الاموال الذي ينشأ و يؤسس لانجاز مهمة عامة معينة مثل المستشفيات , الجامعات ...إلخ .

ب/ المعيار الموضوعي:

يقصد بالمرفق العام حسب هذا المعيار أنه النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي الحاجيات العامة للمواطنين مثل : التعليم , الرعاية الصحية , البريد و المواصلات ...إلخ .

و تأخذ المرافق العامة ثلاثة أشكال و هي:

- مرافق عامة اقتصادية
- مرافق عامة تنظيمية
- مرافق عامة تنظيمية

¹ محمد الصغير يعلى , القانون الاداري , دار العلوم للنشر و التوزيع , الحجاز , المنية , 2013 , ص 234 , 235

2- المشروع العام :

"يعرف على أنه وحدة اقتصادية تملها الدولة كليا أو جزئيا مستقلة عن الجهاز الإداري للدولة مهمتها إنتاج السلع و الخدمات و تعمل في نطاق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها".

كما يعرف أيضا أنه "مجموعة المنشآت التي تمتلكها و تديرها الدولة بطريقة مباشرة لإنتاج السلع و الخدمات بهدف إشباع الحاجات الخاصة للأفراد".

و يعتمد في تصنيف المنظمات العمومية على معيارين أساسيين و هما : -

-المعيار الاقتصادي

- المعيار القانوني

و حسب هذان المعيارين نجد المنظمات العامة تصنف إلى :

✓ مرافق إدارية les administrations

✓ المؤسسات العمومية les entreprises publiques

و وفق للمعيارين سنعطي تعريف لهذا التصنيف:

أولا / وفق للمعيار القانوني:

1/ المرافق الإدارية :

يرجع تصنيف المنظمات العمومية وفق لهذا المعيار الى أسس عامة تتمثل أساسا في طبيعة الملكية

و طبيعة الرقابة , التوظيف .

و الإدارات حسب هذا المعيار هي " هي منظمات يوكل لها تقديم خدمات عامة من خلال تطبيق قوانين

و مراسيم و لوائح تنظيمية "

- كما تعرف الإدارة بأنها " شخص معنوي يخضع للقانون العام و التي تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة بواسطة الأجهزة الحكومية المختلفة عن طريق التخطيط, التنظيم و التوجيه و الرقابة " ¹

2/ المؤسسات العمومية :

وتعرف المؤسسة العمومية و فقا للقانون الفرنسي " بأنها شخص معنوي يتمتع بالاستقلال المالي و يخضع للقانون العام أو الخاص "

- كما أن تمويل هذه المنظمات يتم عن طريق الاقتطاع الضريبي و الإعانات الممنوحة من طرف الدولة أو الهيئات المحلية.

و على العموم هناك ثلاث أطر قانونية لتصنيف المؤسسات العمومية:

➤ مرافق عمومية ذات تجاري و صناعي E-P-I-C

➤ شركات مختلطة Sociétés Mixtes

➤ شركات مغلقة les sociétés anonymes

ثانيا / وفق للمعيار الاقتصادي:

حسب هذا المعيار لا تراعي طبيعة الملكية و إنما تراعي طبيعة النشاطات التي تقوم بها المنظمات العمومية فبالنسبة للاقتصاديين فإن المنظمات تنتج خدمات و سلع إلا أن هناك فرق بين الإدارات و المؤسسات العمومية هو أن هذه الأخيرة تباع منتجاتها في حين أن الإدارة لا تباع .

1/ بالنسبة للإدارات أو المرافق الإدارية:

إن عدم توجه هذه المنظمات للسوق يعود لطبيعة الخدمات التي تقدمها و التي يصعب ترويجها في السوق لأنها خدمات ذات منفعة عامة و تكون مجانية لمختلف الشرائح الإجتماعية

2/ المؤسسات العمومية :

بالنسبة للاقتصاديين فإن المؤسسة هي كل منظمة تنتج و تباع سلع يتم تسعيرها وفق تكلفة إنتاجها

¹ عمار عوادي , القانون الاداري , ديوان المطبوعات الجامعية , بن عكنون , الجزائر , 2002, ص 10

وفق لهذا المعيار فإن المؤسسة هي منظمة اقتصادية تملكها الدولة إما كلياً أو جزئياً مهامها إنتاج السلع و الخدمات لصالح العام .

- و من خلال التصنيفات السابقة نستخلص مهام المنظمات العامة و هي كالتالي :

- تعريف الخدمات لأفراد المجتمع
- التعريف بالخدمات التي تقدمها المنظمة العامة
- تعمل على إرضاء الزبائن بطرق مختلفة
- تساهم في تلبية الاحتياجات الإضافية للأفراد المتعلقة بالخدمات المساعدة
- تحقيق المنفعة العامة لأفراد المجتمع

المطلب الثالث : وظائف و دور المنظمات العامة

1/1 – وظائف المنظمات العامة :

تقوم المنظمات العامة بمجموعة من الوظائف التي تتمثل فيما يلي :

1/ الوظيفة الادارية :

تتمثل في أداء المهام الادارية داخل المنظمة من تحكيم و مراقبة بهدف تقديم الخدمات بأفضل و أحسن وجه , وترضي الزبون .

2/ الوظيفة المالية :

و يقصد بالرأس المال و الحسابات المالية التي تقوم بها المنظمة العامة في بداية كل دورة , وأثناء وضع الميزانية تقوم المنظمة بعدة دراسات و هي :

- تحديد الحاجة و دراسة الامكانيات للحصول على الأموال

- اختيار أفضل الامكانيات لسير الجيد للمنظمة العامة

- متابعة البرامج المالية التي يتم تنفيذها و مقارنتها

3/ الوظيفة المحاسبية:

تقوم المنظمة العامة بالتسجيل اليومي للعمليات التي تقوم بها باستعمال الطرق و الادوات و التقنيات كالتحليل المالي و المحاسبة .

4/ الوظيفة التقنية :

و هذا يعتمد على مدى قدرة الأخصائيين على جلب الزبائن ما يتمشى مع رغباتهم و ذلك باستخدام أحدث التقنيات , كإستخدام تقنيات الاتصال الجيد من إعلان و إشهار للخدمات المقدمة .

5- الوظيفة التسويقية:

و تشمل :

- **وظيفة الشراء:** وهي اقتناء و شراء ما تحتاج إليه المنظمة كالوسائل و المعدات والأدوات اللازمة
- **وظيفة البيع :** تتمثل في تقديم الخدمات للزبائن .

6/ الوظيفة الرقابية:

على المنظمة العامة ممارسة العمل الرقابي من بداية وضع الخطط الى غاية تنفيذها , وان تقوم بتحليل كل مرحلة لمعرفة نقاط القوة و نقاط الضعف و إعطاء بدائل من أجل الوصول الى الهدف .

2/1- دور المنظمات العامة :

يتمحور دور المنظمات العامة في مستويين هما :

أ/ المستوى الاقتصادي :

حيث تعمل المنظمات العامة باستغلال كل الموارد المتاحة لديها من أجل تقديم أفضل و أحسن الخدمات لزبائنهم و الامكانيات البشرية المؤهلة التي تمكنها من تحقيق هدفها , سواء من أجل تحقيق أكبر عائد ممكن من الربح او رفع مستوى الاقتصاد من خلال الخدمات التي المقدمة مثل تقديم القروض البنكية .

ب/ المستوى الاجتماعي:

تسعى المنظمة من تحقيق التوازن بين المستوى الاجتماعي و المهني للعامل عن طريق العمل البشري الذي يمكن من :

- ❖ زيادة المهارات المهنية للعمال .
- ❖ التخصيص في نوع الخدمة المقدمة حسب المقدرة المهنية للعامل
- ❖ إخضاع العمال لدورات تدريبية و تكوينية من أجل رفع المستوى المهني لديهم

- المطلب الرابع :الصعوبات التي تواجه المنظمات العامة:

رغم تعدد أسباب إقامة المنظمات العامة إلا أنها تواجه العديد من الصعوبات و هي :

1/ عدم قابلية الخدمة العمومية للتخزين :

المخزن في المؤسسة الصناعية يسمح بتحقيق التوازن بين الاستمرار في الانتاج بشكل منتظم من ناحية وعدم انتظام الطلب من ناحية أخرى , أما المنظمة العامة فلا يمكن الاحتفاظ بالانتاج الفعلي و إنما الاحتفاظ يكون على قدرة في تقديم الخدمة العامة عند طلبها من طرف الجمهور .

2/ صعوبة وضع الاسعار :

تعتبر عملية تسعير الخدمات من أصعب العمليات في المنظمة العامة و ذلك يعود إلى نقص الموارد الأولية و صعوبة القياس الدقيق للوقت و عدم قدرة العميل على تقييم الخدمة العمومية .

3/ براءة الاختراع :

كون الخدمات غير ملموسة فإنه من الصعب حماية الخدمات من التقليد بحيث لا يمكن حماية الخدمات ببراءة الاختراع.

4/ صعوبة الاتصال :

يعود هذا السبب إلى عدم الوضوح و التشويش في العملية الاتصالية بين المنظمة و الجمهور و عدم معرفة الحاجات و الرغبات الضرورية لأفراد المجتمع و غياب الاحتكاك المباشر أو الغير المباشر داخل بيئة المنظمة .

الفصل الثاني : واقع الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري

الفصل الثاني : واقع الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري

تمهيد :

شهد قطاع الخدمة العمومية في الجزائر اضطرابات كثيرة و عديدة أي عدم إستقرارية القطاع مما أدى إلى تراجع المردودية لدى الكثير من المؤسسات العمومية خاصة في ظل النظام الإداري نظرا للمشاكل التي تعرقل في السير الحسن للخدمة العمومية و هذا ما دفع بالدولة إلى إدخال العديد من الإصلاحات والتغييرات التي مست هذا القطاع لإعطاء صورة جيدة للخدمة العمومية و إعطائها مكانة متقدمة بالإضافة إلى ذلك دراسة مختلف الأنظمة الإدارية و علاقتها بالخدمة العمومية .

المبحث الأول : أسس التنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري على أساسين رئيسيين من الناحية القانونية يستند التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في الشخصية المعنوية ، كما يركز أيضا من الناحية التقنية على أساليب فنية .

المطلب الأول : الأساس القانوني

أ/ الشخصية المعنوية : يستند التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في الشخصية المعنوية لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف و الاختصاصات بين مختلف الهيئات و الأجهزة الإدارية العامة في الدولة

1 / تعريفها : هي مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال تتكاتف و تتعاون لتحقيق غرض أ و هدف مشروع بموجب إكتساب الشخصية القانونية¹.

و يقصد بالشخصية القانونية : القدرة على إكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات

2/ أهمية الشخصية المعنوية :

تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في القانون الإداري ذلك أن الإدارة العامة للدولة بالنهاية هي مجموعة أشخاص معنوية عامة [دولة , ولايات , بلديات , مؤسسات , , ,] .

- كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة .

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (الحجار: دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002) ، ص.31 .

- فأشخاص القانون الاداري هي أساسا الأشخاص المعنوية العامة ووجود الاشخاص الطبيعية بها (الموظفون) إلا لخدمتها و لحسابها و بهدف أداء مهامها .

3/ أنواع الشخص المعنوي العام :

ينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص .

أولا : الشخص المعنوي العام : وينقسم بدوره إلى شخص معنوي عام إقليمي و شخص معنوي عام مرفقي .

حيث تنص المادة خمسة عشر من الدستور على ما يأتي : " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية "

- و نصت المادة تسعة و أربعون من القانون المدني أن : " الأشخاص الاعتبارية هي : الدولة , الولاية و البلدية والمؤسسات العمومية المومية ذات طابع إداري , الشركات المدنية و التجارية , الجمعيات و المؤسسات , الوقف , كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية "

أ/ الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس إختصاصاتها و صلاحياتها في حيز جغرافي و مكاني معين و تتمثل الاشخاص المعنوية الإقليمية في ما يأتي :¹

1/ الدولة : وهي شخص معنوي إقليمي إذ تمارس سلطتها على كافة أرجاء و أقطار حدود الدولة

يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقا في القانون الاداري حيث ينصرف إلى السلطات المركزية بالدولة

2/ الولاية : و هي أيضا شخص معنوي إقليمي إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة ,فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها قانون الولاية رقم 12- 7 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية .

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص. 149 .

3/ البلدية : هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية

- تخضع للقانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/6/22 المتضمن قانون البلدية .

ب/ الأشخاص المعنوية المرفقية :

وهي الاشخاص المعنوية التي تركز في وجودها على الاختصاص المرفقي مثل الجامعة , مؤسسة النقل البلدي , الوكالة الوطنية للطاقة ... الخ .

و تحدد المبادئ والقواعد الاساسية السارية عليها بموجب قانون من السلطة التشريعية فالمادة 153 من القانون البلدي رقم 10-11 تنص على أنه : "يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها " .

3/ أركان الشخصية المعنوية :

يقوم الشخص المعنوي بتوافر عدة عناصر ومقومات و شروط تتمثل أساسا في الأركان التالية :¹

- مجموعة أشخاص أو أموال :

يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر :

__ مجموعة من الاشخاص كالجمعيات

__ مجموعة من الأموال كالشركات المساهمة

- الغرض المشروع :

إن الشخص المعنوي العام و الخاص لا وجود له من الناحية القانونية إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته و أعماله إلى تحقيق و إنجاز غرض مشروع .

- الاعتراف :

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص.38 .

يشترط لوجود الشخص المعنوي بغض النظر عن وضعية الدولة الإعتراف بوجوده م طرف السلطة المختصة

_ المطلب الثاني : الأساس الفني (التقني) : ¹

يرتكز التنظيم الاداري على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية ككيفية لتوزيع النشاط الاداري بين مختلف الاجهزة و الهيئات الادارية في الدولة .

أولا : المركزية الإدارية :

يقصد بالمركزية الادارية كأسلوب لمزاولة النشاط الاداري حيث يتم جمع و تركيز كافة مظاهر الوظيفية الادارية في يد السلطة المركزية وحدها دون أن يشارك في ذلك هيئات أخرى .

و بفهوم آخر يقصد بها قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم وزراء دون مشاركة هيئات أخرى , فهي بالتالي تقوم على توحيد الادارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة .

1/ أركان المركزية الإدارية :²

أ/ تجميع و تركيز مظاهر الوظيفة الادارية لبدأ السلطة المركزية : و هذا يقصد به أن السلطة المركزية بالعاصمة تستأثر لكل مظاهر الوظيفة الادارية دون مشاركة الهيئات الاخرى و يكون لها إختصاص عام على جميع إقليم الدولة و تشرف على جميع المرافق العامة .

ب/ خضوع ممثلين السلطة المركزية لنظام التدرج الاداري : اذا كانت الوظيفة الإدارية تتركز في يد السلطة الواحدة فإنه مع ذلك تصدر على ممثل واحد لهذه الهيئة للقيام بجميع ما تطلبه الوظيفة الإدارية من مهام و ذلك عن طريق الموظفين يعملون على تمثيل هذه الهيئة و هؤلاء الممثلون يرتبون على درجات متصاعدة و هذا ما يسمى بالسلم الاداري وهذا الترتيب يكون على شكل هرم من الأسفل إلى الأعلى .

¹ المرجع نفسه ، ص 45 .

² عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 155 .

ج/ خضوع موظفي السلطة المركزية للسلطة الرئاسية : وهذا يعني خضوع لكل درجة من درجات السلم الاداري الى موظفي الدرجة العليا حتى نصل في نهاية المطاف إلى رئيس الادارة و المؤكد أن السلطة الرئاسية لا تمثل إمتياز أو حقا للرئيس الاداري بل هو إختصاص يمنحه القانون إياه رعاية و انتظام سير المرافق العامة و حسن أداء العمل الاداري .

2/ صور المركزية الادارية :

للمركزية صور تتمثل في ما يلي :

أ/ التركيز الاداري أو المركزية المتطرفة : وهذا يعني أن جميع المهام الادارية تتركز في يد الهيئات العليا في السلم الاداري بحيث لا يترك للوحدات أو الهيئات الأخرى سواء في العاصمة سلطة البث النهائي في أي أمر من الأمور الوظيفية الإدارية.

ب/عدم التركيز الإداري أو المركزية المعتدلة : في هذا النظام يسمح بالبث و الاستقلالية في بعض الامور لهذه الهيئات بمعنى ان يكون لهم سلطة التقرير نهائية في مجال نشاط معين دون حاجة الرجوع الى الوزير و هذا ما يطلق عليها ب "لاوزارية".

3/ مزايا و عيوب المركزية الادارية : ¹

لتقدير نظام المركزية الادارية لابد م إبراز مزاياه و عيوبه

أ/ المزايا :

__ من الناحية السياسية : يدعم الالخذ بالمركزية الادارية بدعم الوحدة الوطنية سياسيا و دستوريا بموجب الرقابة و الاشراف العام على الوظيفة الادارية و هي بمثابة العمود الفقري للدولة .

__ من الناحية الادارية : يحقق هذا النظام تجانس نظم و الانماط الادارية و توفير الاستقرار و ثبات الاجراءات و المعاملات الادارية و عدم تصادمها و ارتفاع الاداء الاداري و تقلص ظاهرة البيروقراطية

__ من الناحية الاجتماعية : يكفل هذا النظام المساواة بين جميع المواطنين على أساس إشراف السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة .

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص. 59 .

__ من الناحية الاقتصادية : يوفر هذا النظام النفقات و المصاريف من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات و الموظفين .

ب/ العيوب :

- هذا النظام يسبب تعطيل الكثير من المسائل و المشروعات و يعرقل إنجازها .¹

__ المركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية أمام تضخم الجهاز الاداري و إزدیاد تدخل الدولة في مختلف المجالات .

__ كما أن دعم و تقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة سمة و عنوانا للأنظمة الديكتاتورية

__ إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجر عنه حالة من الإختناق في الوسط الاداري بسبب الإجراءات و كثرة الملفات .

__ إن تمركز و تفرد الوزارات بسلطة إتخاذ القرار سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية .

المطلب الثالث : الادارة المركزية الجزائرية²

1/ مهام رئيس الدولة : يتطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية و يعتبر السلطة السامية للادارة

و تتمثل صلاحياته في ممارسة السلطة التنظيمية و تعيين الموظفين المدنيين و العسكريين و ضمان أمن الدولة .

أ/ السلطة التنظيمية : هي السلطة التي تمارسها بعض السلطات الادارية (رئيس الجمهورية , رئيس الحكومة , الوزراء) و التي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة في شكل قرارات إدارية و ينطبق على جميع الأفراد , فالرئيس الدولة إمكنية التدخل لإحداث و تنظيم مختلف المرافق العامة .

¹ رضا إسماعيل البسيوي، الإدارة العامة (القاهرة : مؤسسة طيبة للنشر و التوزيع ، 2007) ، ص.90.

² عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص . 170 .

ب/ سلطة التعيين في الوظائف العامة : أحكام الدستور تحول لرئيس الجمهورية فله إمكانية تعيين رئيس الحكومة , أعضاء مجلس الأمة , السفراء , رئيس مجلس الدستوري , رئيس مجلس الدولة , القضاة مسؤولي أجهزة الأمن .

_ و قد منح الدستور لرئيس الحكومة (المادة 85) سلطة التعيين في بعض الوظائف الإدارية و للتسيير بعض الوظائف التي يتم تعيينها من قبل رئيس الجمهورية .

ج / ضمان أمن الدولة : و من مهام رئيس الدولة ضمان أمن الدولة لذا منحه الدستور سلطات واسعة فيا يخص الحفاظ على أمن الدولة و سلامتها كإعلان حالة طوارئ أو حالة الحصار , حالة الحرب .

_ و الاجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية على مستوى الرئاسة :

- الأمانة العامة

- ديوان رئيس الدولة

- الأمانة العامة للحكومة

- المستشارون لدى رئاسة الجمهورية

2/ رئيس الحكومة :1

يقوم النظام الدستوري في الجزائر على ازدواجية السلطة التنفيذية بحيث يقوم بالسلطة التنفيذية رئيس الجمهورية و يساعده رئيس الحكومة و لقد كرس دستور 1996 لرئيس الحكومة إجراءات تعيينه

وحالات انتهاء مهامه و تحديد صلاحياته و من بين هذه الصلاحيات مايلي :

أ/ التعيين في الوظائف العليا : أتاحت المادة 85 من الدستور 1996 لرئيس الحكومة التعيين في

الوظائف الرئيسية الحكومية ما عدا الوظائف العسكرية إلا أنه بعد صدور المرسوم رقم 99-240

المؤرخ في 1999/10/27 جرد رئيس الحكومة من صلاحيات التعيين في الوظائف المدنية العليا

و أصبح ذلك من إختصاص رئيس الجمهورية .

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص. 105 .

ب/ الصلاحيات التنفيذية : تنفيذ القوانين و التنظيمات وينقسم المجال التنظيمي إلى فرعين : فرع يسمى بالمجال التنظيمي المستقل و الآخر يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين .

ولذى فإن إختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان هي من إختصاص رئيس الحكومة , فهو يوقع المراسيم التنفيذية وهي المراسيم التي تدخل في إطار تنفيذ القوانين و كذا المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين و إنهاء بمهام موظفي الدولة في الوظائف العليا و تنظيم المصالح المركزية للوزارات .

3/ وظائف إدارة المصالح العمومية : تخضع أغلب الادارات لسلطة و مراقبة رئيس الحكومة و يتولى بتنظيم المصالح الادارية للحكومة و له أيضا سلطة تعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح .

4/ توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة : يقوم رئيس الحكومة بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ما عدا وزارة الدفاع , وزارة الشؤون الخارجية اللذان يخضعان لإختصاصات رئيس الجمهورية , و هناك أجهزة مساعدة و هي :

- مدير الديوان : **le directeur du cabinet**

- الأمين العام للحكومة : **le secrétaire générale du gouvernement**

- رئيس الديوان : **le chef du cabinet**

- المكلفون بالمهمة: **les charges de mission**

المطلب الرابع : اللامركزية الإدارية

1/ المفهوم : هي النظام الاداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف و الهيئات الادارية الأخرى (إقليمية أو مصلحة) مستقلة قانونيا عن الادارة المركزية بمقتضى إكتسابها للشخصية مع بقائها خاضعة بقدر معين من الرقابة لتلك الادارة .¹

2/ أركانها :

¹ خلدون بن علي ، مطبوعة مقدمة للسنة الأولى ، في مقياس القانون الإداري ، المركز الجامعي نور البشير البيض ، 2017/ 2018 ، ص. 66 .

للنظام اللامركزي عدة أركان مختلفة والتي تختصر في :

أ/ تعدد الاشخاص المعنوية داخل الدولة :بمقتضى تطبيق اللامركزية ساهم بظهور شخص معنوي جديد و هذا الاخير يتبع الشخص بالشخص الطبيعي بالشخصية القانونية بكل مقاوماتها و عناصرها .

- فيكون أهلا لإكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات و له الذمة المالية للدولة

يستطيع الاستفادة من إمتيازات السلطة العامة .

- يعتبر النشاط الذي يقوم به المرفق العام يخضع للقواعد التي تحكم المرافق العامة .

ب/ إستقلال الاشخاص اللامركزية : لابد أن يكون الشخص المعنوي مستقلا عن الادارة المركزية

أو الشخص الاقليمي الذي يشرف عليه و يتمثل هذا الاستقلال في حالتين :

_عدم الخضوع الشخص اللامركزي لسلطة الرئاسية و خضوعه للوصاية الادارية .

_كيفية إختيار الهيئات التي تعبر عن الشخص اللامركزي

ج/ عدم خضوع الشخص اللامركزي لسلطة الرئاسية و خضوعه للوصاية الادارية : إن شرط إستقلال

الشخص المعنوي إقليميا أم مرفقيا يتطلب ترخيص هذه السلطات المركزية برابطة "تبعية الادارة"

و الخضوع للسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس عن مرؤوسيه داخل الادارة المركزية ومن جهة أخرى

لا ينبغي أن تتمتع هذه الهيئات اللامركزية بالاستقلال التام و هذا حرصا على المصلحة العامة.

3/ تقدير اللامركزية الادارية :

لتقدير اللامركزية لابد من إبراز أهم العيوب و المزايا :

أ/ المزايا :¹

_ من الناحية الادارية :

- تخفيف العبئ عن الادارة المركزية بعد إزدياد نشاط الدولة

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص.81 .

- يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الادارة الجمهور
- اللامركزية قادرة على مواجهة الاحتياجات في الاجزاء الدولة
- اللامركزية لا تخل بالوحدة الادارية للدولة لأنها لا تتمتع بالاستقلالية الكاملة و تخض لوصاية السلطة المركزية .
- اللامركزية تساهم في اشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية

_ من الناحية السياسية :

- اللامركزية الادارية هي تطبيق فعلي للديمقراطية على المستوى المحلي فيتحقق بذلك الديمقراطية الإدارية .
- اللامركزية تساعد أعضاء المجالس الشعبية في إدارة شؤونهم على المجلس بأنفسهم

_ من الناحية الاجتماعية :

- يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن و التعاون بين أفراد الجماعة الواحدة.¹

ب/ العيوب و المساوي :²

_ في المجال الإداري :

- إن تشكيل الهيآت الإدارية اللامركزية يتم غالبا عن طريق الإنتخاب و لا يقوم بالضرورة على الخبرة و الكفاءات .

_ من الناحية السياسية :

- أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف و الإعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة و تمتعها بالشخصية المعنوية .

¹ المرجع نفسه ، ص 82 .

² عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 185 .

_ من الناحية المالية :

لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزية أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية و المرافق العامة بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا .

4/ صور اللامركزية الإدارية :¹

أ/ اللامركزية الإقليمية : وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة و إشباع حاجات أفراده وقد دعت الضرورة بإتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة و كبيرة في مختلف أجزاء الإقليم .

ب/ اللامركزية المرفقية : و تتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة و تمتعه بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية

5/ الاعتبارات الواجب مراعاتها لتجسيد اللامركزية :

إن تجسيد اللامركزية يفرض على الدولة مراعات العديد من الاعتبارات يأتي على رأسها ما يلي :

أ/ نوع الوظائف و المهام : لاتخول استقلالية المجموعات المحلية الإعراف لها بممارسة جميع الوظائف و المهام بل هناك و ظائف لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع و الأمن و القضاء و المالية أما الوظائف الأخرى كالتجهيز و غيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم .

ب/ درجة النمو و الوعي الإجتماعي : إن اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني تعهد شؤون الإقليم للإدارة المحلية و هذا يفرض كفاءة و درجة من الوعي الإجتماعي .

ج/ مدى توفر خبراء إداريين : إن نقص و عدم توفر الأعداد و الكفاءات من الخبراء يجعل من الصعب إتخاذ قراراتها و هذا ما يعكس سلبا على شؤون الإقليم .

_ المبحث الثاني : الهياكل اللامركزية ذات الطابع الإقليمي (الإدارة المحلية) :

¹ المرجع نفسه ، ص 182 .

يقتضي إستعراض نظام الإدارة المحلية في الجزائر أن نبين الأسس العامة و هذا إنطلاقا من أصلها التاريخي و أهميتها و شكلها وتقسيم المهام و الوظائف بين الأجهزة المحلية و المركزية .

_ المطلب الأول : الأسس العامة لنظام الإدارة المحلية :

1/ تعريف الإدارة المحلية : إن جوهر تناول الإدارة المحلية ليس من ناحية نشاطها فقط ، و إنما القصد من إعطاء نبذة عن هذا المفهوم ليفيدنا في بحثنا و لتسهيل عملية التحليل و تفسير الهيئات الإدارية

المختلفة على المستوى المحلي ، و هنا عرفها **محمد كامل** بأنها " حكم السكان المحليين أنفسهم " ¹.

- كما يعرفها علماء الإدارة بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري مراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و بين الهيئات المحلية المنتخبة المتخصصة على أساس إقليمي .

- و تتمثل الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية ونظام الجماعات ، حيث تركز اللامركزية على الاختصاص الإقليمي ، وتباشر الهيئات اللامركزية صلاحيات في نطاق أو حيز جغرافي معين .

2/ الأصل التاريخي لنظام الإدارة العامة :

أجمعت مختلف الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتتنظيم بالمعنى الحقيقي و بالصورة التي نراها الآن و المتمثلة في الإستقلالية كمنظمة إدارية إلا في نهاية القرن 18 خاصة بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية و بالإضافة إلى إقرار الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية فإنها أجمعت على الإستعانة بالإدارة المحلية .

فالدولة التي تبنت الإتجاه الاشتراكي تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور إشراك القوى الإجتماعية في السلطة خاصة العمال و الفلاحين و ذلك في المرحلة الإنتقالية وصولا إلى المرحلة الشيوعية وفي ظل النظم الغربية فإن الإدارة المحلية عنوانا للديمقراطية و أسلوبا فعال للمشاركة في التسيير .

2/ أهداف الإدارة المحلية :

¹ سكيبة عاشوري ، **الإتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية** ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق (جامعة محمد خيضر بسكرة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013 / 2014) ، ص. 14 .

لاشك أن كل دولة تعتمد نظام الإدارة المحلية إنما تلجأ إلى ذلك بغية تحقيق العديد من الأهداف ومنها :

1/ أهداف سياسية : وتتمثل في تعزيز الديمقراطية والمشاركة من خلال الإختبار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الإختيار بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين على تسيير شؤونهم وإتخاذ القرارات التي تخص شؤونهم في جو ديمقراطي مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي وتحد من إحتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي وتقوية البناء السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة .

2/ أهداف إدارية : وتتمثل في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الإقتصادية الملحة والتي غالبا ماتكون على جدول أولويات الشأن المحلي والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية ، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية وإستفادتها من تجارب بعضها البعض .

3/ أهداف إجتماعية : حيث تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية وهو ماينعكس إيجابا على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم الإقتصادية ، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن وإحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام كما تنمي الإحساس بالإنتماء للوطن لدى المواطنين .

3/ أسس الإدارة المحلية :

تقوم الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس وهي : ¹

1/ تتمتع بالشخصية المعنوية :

وهو الأساس الذي يحدد إستقلالها عن الحكومة المركزية ويؤشر على لامركزية الإدارة من عدمه والمقصود بالشخصية المعنوية هو أهليتها القانونية لتحمل مسؤوليتها كاملة في ما يخص ممارسة مهامها وفق التفويض الممنوح لها من قبل

¹ بشير الشايب ، مفهوم الإدارة المحلية و الحكم المحلي (جامعة سكيكدة : أفريل 2016) ، ص.4 .

الحكومة المركزية وهي بذلك مستقلة عن منشئها والمنتسبين إليها وتتمتع بذمة مالية مستقلة وشخصية ومعنوية تقاضي الغير أمام القانون .

2/ تتجسد في مجالس محلية منتخبة :

الإعتراف للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية لا يكفي للقيام بمهامها نظرا لتعذر قيام سكان الأقاليم المحلي بمباشرة مهامهم بصفة جماعية مما يستوجب إختيار من ينوبهم ويمثلهم في هذه الهيئة المحلية وهو ما يتم عن طريق الإلتخاب وفق معايير محددة .

3/ المجالس المنتخبة مستقلة وخاضعة للحكومة المركزية :

تحتفظ الحكومة المركزية بحق الإشراف والمراقبة لعمل الإدارة المحلية لضمان السير الحسن لمهامها وفق الأهداف العامة ووفق السياسات المسطرة للقيام بمتطلبات الشأن المحلي للسكان وذلك وفقا لنصوص قانونية تحدد المهام وكيفية القيام بها على أحسن وجه .

2/ أهمية الإدارة المحلية:

سنوضح فيما يلي أهمية الإدارة المحلية و أصلها التاريخي كما سنبين الأسباب الداعية لأخذ بهذا النظام و كيفية تقسيم المهام و الوظائف بين الأجهزة المركزية¹.

لقد أثار تعدد الزوايا في دراسة أهمية الإدارة المحلية من قبل الكثير من الفقهاء و الباحثين , فعلماء الإجتماع يهتمون بالإدارة المحلية من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الإجتماعي أو كتركيبة إجتماعية , كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو يجعلها موضع إهتمام هذه الفئة من العلماء .

✓ الأهمية السياسية :

- ترتبط الأهداف السياسية في الإدارة المحلية لمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالإنتخاب وهذا المبدأ يحقق الأهداف التالية :

- الديمقراطية : تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الإدارة المحلية و ذلك من خلال المجالس المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي .

¹ ياسين عبد الرزاق سماعيل ، الإدارة المحلية و متطلبات التنمية ، رسالة ماجستير تخصص قانون إدارة عامة (جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012 – 2013) ، ص . 36 .

- دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي : إن من أهمية الإدارة المحلية السعي إلى تدعيم الوحدة الوطنية .

- تهدف الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي للدولة ، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة .

✓ الأهمية الإدارية :

تتمحور الأهمية الإدارية في النقاط الآتية :

- تحقيق الكفاءة الإدارية : تسعى الهيئات اللامركزية للاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ، وتوفير الخدمات للمواطنين بأسهل الطرق و لأكبر عدد منهم

- ومن الناحية الإدارية أنها تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم , ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية

- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة .

✓ الأهمية الاقتصادية :

تتمثل الأهمية الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية كالآتي¹:

- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب و الرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية و ممتلكاتها .

- تأسيس مشروعات إقتصادية تلأئم إحتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها .

✓ الأهمية الإجتماعية :

تكمن الأهمية الإجتماعية لنظام الإدارة المحلية كالآتي :

- إثارة إهتمام المواطنين و حفزهم للتعاون و إدارة شؤونهم المحلية .

- خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم و تحويلها إلى إنشاء مشاريع محلية .

¹ المرجع نفسه ، ص 37 .

3/ أسباب نشأة الإدارة المحلية¹:

إن من أسباب ظهور الإدارة المحلية كتنظيم راجع إلى :

✓ الأسباب الإدارية :

- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية ، وقصرها على الأعمال الإدارية المهمة .
- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية و الحكومة المركزية ، لوضع الخطط و المشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم .
- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة و فاعلية .
- زيادة قدرة المحليين على الإبداع و الابتكار .
- إكتساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات إتخاذ القرار .
- القضاء على البروقراطية .

✓ الأسباب السياسية :

- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفوة .
- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية .
- إرشاد قواعد ديمقراطية بين المواطنين .
- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة و معالجتها بفاعلية أكبر .

✓ الأسباب الإقتصادية و التنموية :

- إتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها على الإدارة المركزية .
- توفير التمويل المحلي يسهم في سد جزء من كلفة المشروعات و الأعمال المحلية ويدعم الدولة .
- إشراك المواطنين و الهيئات المحلية في تقدير الحاجات .
- تشجيع المواطني المناطق المحلية على المساهمة مع سلطتها المحلية في مشروعات إستثمارية تعود عليها بالفائدة .

✓ الأسباب الإجتماعية و الصحية :

- قيادة عملية التغيير الإيجابي في المجتمع .
- مراعات إحتياجات السكان ، و رغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية .
- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم ، والحد من هجرتهم إلى المدن الكبرى .

¹ عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية (جامعة أبي بكر بلقايد : كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، تلمسان ، 2012/ 2013) ، ص. 12 .

- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها .
- تنمية القيم الاجتماعية و الثقافية .
- تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويا في مجالات العمل المحلي .

المطلب الثاني : الرقابة الإدارية

مفهوم الرقابة الإدارية : عرفها الدكتور عمار بوضياف " بأنها وظيفة من الوظائف الإدارية ، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من أن الأهداف والخطط قد تم تنفيذها بشكل مرضي كما تعني الرقابة والإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة " .

- وعرفها أيضا الدكتور طارق المجذوب " أنها الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها " ¹.

1/ أهداف الرقابة الإدارية :

لرقابة الإدارية مجموعة من الأهداف التي يمكن ذكرها كالآتي ²:

🔗 التحقق من أن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة مرضية فلهذا فهي لاكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين واللوائح والتعليمات بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج وبمراعاة الكفاءة في الأداء والإقتصاد في النفقات .

🔗 التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة توظيف الإدارة للقوانين والتعليمات ، وبها يمكن الوقوف أولا على سير العمل وما قد يعتريه أ، يشوبه من نقص أو تقصير أو إنحراف ، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة التي من أجلها تمارس الإدارة نشاطها ، وتحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبل الإدارة ومن هنا تصل الرقابة الإدارية إلى العلاج الناجع لتقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص التي قد تقع فيه الإدارة أثناء ممارستها النشاط الإداري والعمل على حسن سير العمل وإنتظامه .

¹ ريمة بريش ، الرقابة الإدارية على المرافق العامة ، رسالة ماجستير (جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012-2013) ، ص. 23 .

- ✚ تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والإلتزام بالقوانين والأنظمة فقد أصبح للرقابة الإدارية دورا فعالا ومؤثر في تحفيز العاملين وشحن همهم وطاقاتهم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية
- ✚ الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتدليلها مع إقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والشغرات مع تحديد المسؤول عن الأخطاء والإنحرافات.
- ✚ التأكد من إحترام الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين وإحترام مبدأ المساواة أمام القانون وأن الخدمات الحكومية تؤدي للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية دون تعسف أو إستغلال السلطات .
- ✚ الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض الرقابة الإدارية وأجهزتها والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة تلك المعوقات .
- ✚ التنبيه إلى النقص والخلل والقصور في التشريعات المعمول بها وإقتراح وسائل معالجتها .

2/ وسائل الرقابة الإدارية

تخضع الرقابة على الأعمال الإدارية لمقاييس أو وحدات قياس ثم تسجل النتائج بدقة بحيث يعلم كل فرد في التنظيم أين وقع التنظيم بالنسبة لتحقيق الأهداف وتتطلب وظيفة الرقابة الإدارية وسائل ملائمة تتكامل وتتساند لتحقيق أهداف الرقابة ومن بينها:¹

- 1/ التقارير الإدارية : وتعني كلمة تقرير عرض كتابي للبيانات وقد يتعلق بعرض وتسجيل النشاط أو ظروف قائمة أو قد يتعدى ذلك إلى تحليل هذه الظروف واستخلاص النتائج والتقارير الإدارية هي التقارير التي توضع لتقدير كفاية العاملين في الإدارة أولبيان كيفية سير الأعمال الإدارية ومن أهم التقارير الإدارية مايلي :
- أ/. التقارير الدورية : تكون بصورة دورية ، يومية ، أسبوعية ، أو شهرية أو فصلية أو بعد إنتهاء كل مرحلة من مراحل المشروع أو بعد إنتهاء المشروع كله يقوم بوضع التقارير عادة مدراء المشاريع وتكون الجهة المخاطبة فيها هي الإدارة العليا ،

¹ مرجع نفسه ، ص. 43 .

وهذا للوقوف على الإنجازات والمشكلات وتحتوي على معلومات وبيانات إحصائية أو جداول وحقائق وأرقام وغيرها.

ب/ تقارير الفحص : تتطلب تجميع وتسجيل بيانات هامة لم تكن معلومة قبل الدراسة والفحص ثم يقوم بتحليل هذه البيانات للوصول إلى نتائج محددة .

ج./تقارير سير الأعمال الإدارية : تتجز من رؤساء الإدارات أو من ينوب عنهم وتوجه للإدارة العليا وتتضمن عادة شروحات عرض العمليات التنفيذية إلى جانب معلومات مختصرة عن الإنجاز والإشارة إلى المشكلات الناجمة وبعض الإقتراحات والتوصيات لمعالجة مايلزم.

د/ تقارير قياس كفاءة الموظفين : تقارير دورية عادية يقوم بها الرؤساء المباشرون أداء مرؤوسيههم بما في ذلك قياس قدراتهم وتطور تلك القدرات ومدى تعاونهم مع زملائهم في العمل .

ه/ التقارير الخاصة : وهي تقارير تركز على بنود مالية وغير مالية ومتممة للتقارير الإدارية التي ورد الحديث عنها وتنفيذ مقارنتها مع بعضها البعض على فترات زمنية مختلفة في عملية الرقابة الشاملة .

و/ المذكرات : بهي عبارة عن رسائل متبادلة بين إدارات وأقسام المؤسسة الواحدة حيث تعتبر وسيلة إتصال يتم فيها نقل المعلومات والبيانات ¹.

ي/ تقارير التوصية : لاتقوم فقط بعملية التحليل وتقديم البيانات والتي هي وظيفة تقارير الفحص بل تقدم التوصيات والإقتراحات والحلول المناسبة بطريقة مقنعة وذات دلالة متلازمة للحقائق الموضوعية والغرض منها توفير ظروف أفضل للأداء والمساعدة في حل بعض المشكلات وتحسين خطة العمل .

2/ الإشراف والملاحظة : يكون الإشراف الإداري فعالا ومجديا بإتباع أسلوب الجدارة والإستحقاق عند إختيار المشرفين ثم تدريبهم وتنمية قدراتهم وإحترامهم للمبادئ الأخلاقية العامة ومبادئ العدالة والمساواة والحياد والغرض منه هو التأكد على

¹ المرجع نفسه ، ص. 44 .

أن العمل ينفذ المبادئ وأصول الإدارة والخطط المعدة مسبقا وإمام المشرف بالضغوطات التي تعترض تنفيذ الأعمال .

- أما الملاحظة فهي ملاحظة القائمين على العمل أو رؤيتهم عن كذب وتسجيل ملاحظات شخصية عن النواحي الإيجابية والسلبية التي يلاحظها .

3/ الشكاوي والتظلمات : وهي تعتبر وسيلة رقابية لكونها تحمل طابع المراجعة والمتابعة حيث تضع الرؤساء في الصورة في ما يخص بعض أوجه الإنحراف

أو الاخطاء مهما كان نوعها لذا فإن الشكاوى عموما عبارة عن وسيلة من وسائل الرقابة يمارسها المواطنون والمراجعون على العاملين والمسؤولين في المنظمات

4/ المتابعة : التعرف على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية ومدى التقدم في تحقيق أهدافها .¹

5/ التفتيش الإداري : يسعى إلى التحقق من حسن أداء الأعمال ودقة إنجازها وسلامة الإجراءات المتبعة في التنفيذ ويسعى على كشف الاخطاء ومعرفة أسبابها

وتحديد مسؤولية من وقع فيها ويتم بإجراء مقابلات العاملين يتم فيها فحص أعمالهم ومناقشتهم فيها والوقوف على المشكلات التي تواجههم ،وله شكلين :

أ/ التفتيش الدوري : يكون مرتبط بفترة زمنية محددة تكون (أسبوعية أو شهرية)

ب/ التفتيش المفاجئ : يكون بطريقة مفاجئة أي بدون علم الموظفين وفي أوقات غير محدودة ويقوم بأعمال التفتيش فئة متخصصة من ذوي الكفاءات والخبرات حتلى يكون ملمين بكافة أمور العمل .

6/ السجلات والإحصائيات : هي وسيلة تساعد على جمع ورصد البيانات والمعلومات عن الأداء الفعلي وتمكن من إسترجاعها عند الحاجة لمعرفة مستوى غنجاز الأعمال وتقييمها ومقارنتها بما هو مطلوب وعملية المقارنة تكشف عن الأخطاء والإنحرافات في الأداء والمعلومات تمكن من البحث في مسبباتها ووضع الحلول اللائقة بها .

¹ المرجع نفسه ، ص. 46 .

- وتعد البيانات الغحصائية والرسوم البيانية من الأدوات الرقابية المهمة التي تبين نشاط المنظمة وتسهل عملية متابعة النشاط فعلى سبيل المثال تعد الإحصائيات الخاصة بالعاملين والخاصة بالإنتاج من حيث الكمية ومدة حيث النوع والإحصائيات الخاصة بالتكاليف عونا للجهة الرقابية على إستعمال بحوثها والمشاركة في وضع الحلول لكثير من المشكلات ¹.

7/ الرقابة عن طريق نقطة التعادل : يمثل تحليل نقطة التعادل وسيلة تخطيطية مفيدة حيث أنه يبين النتائج التي يمكن أن تحققها المؤسسة عند مختلف العلاقة ما بين التكاليف التي تتكبدها المؤسسة وبين إيراداتها عند تلك النقطة ويعمل هذا الأسلوب على تمثيل وضع المؤسسة في خطة معينة ولهذا الأسلوب تطبيقات كثيرة تساعد الإدارة في التزويد بالأفكار على مستوى نشاطها .

8/ السجلات والمراجعة الداخلية : تستخدم السجلات كوسيلة للرقابة الداخلية ، حيث تستخرج منها البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازها وتعتبر المراجعة الداخلية التقييم المستمر للأعمال والعمليات المنجزة وأداة فعالة للتأكد من حسن التنفيذ والكشف عن الأخطاء والانحرافات في النواحي المالية :

3/ خصائص الرقابة الإدارية :

للرقابة الإدارية مجموعة من الخصائص و المميزات تتمثل في :

- المرونة : أن تكون الرقابة مرنة وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين رؤساء ومرؤوسين يستوجب هذا الأمر أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنة ومفهومة ².
- أن تكون موضوعية وواقعية في تأدية وظيفتها ويتطلب توافق النظام الرقابي من حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها .

¹ المرجع نفسه ، ص. 47 .

² طارق بوريب ، الرقابة الإدارية و علاقتها بالتطوير التنظيمي ، رسالة ماجستير (جامعة محمد خيضر بسكرة : كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، 2014 – 2015) ، ص. 59 .

- تساعد في متابعة وظبط الأحداث المستقبلية وإتخاذ الموقف الصحيح واللازم.
- أن يكون النظام الرقابي ملائم لظروف الحالة الراهنة .
- أن يشير إلى الأخطاء ويحدد مرتكبيها ويبين طرق معالجتها وتصويبها .
- لا تستلزم ممارسة الرقابة الإدارية إجراءات معقدة أو مطلوبة بل تتسم بالسهولة وعدم التعقيد .
- أن تتضمن الرقابة إقتراح البدائل والحلول وإتخاذ الإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة وتحديد نسب الطرق لمعالجة الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلا .
- أن تتسم الرقابة بطريقة يشعر معها العاملون أنها أداة لمساعدتهم في تحسين الأداء وليس لتخويفهم .
- الوضوح : ونعني بها وضوح الهدف من الرقابة والأساليب الرقابية ووضوح الأساليب أو المؤشرات لمقارنة النتائج الفعلية.

ـ المطلب الثالث : الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية

سبق البيان أن اللامركزية لا تعني الإستقلال التام للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و انفصالها عن السلطة المركزية و هي لا تعني الخضوع و التبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر ممكن من الإستقلالية في القيام و ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها للرقابة , أطلق عليها بالرقابة الوصائية أو الرقابة الوصاية (control tutuelle)¹.

1/ مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على المحلية :

 **الرقابة على الأشخاص :** إن إستقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونيا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي .

فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم و نقلهم وتأديبهم كالولاية و المديرين التنفيذيين على مستوى الولايات , ويمكن لها إقصاء المنتخبين او وقفهم وذلك لإجراءات قانونية .

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص. 180 .

🚩 **الرقابة على الهيئة :** تمتلك السلطة المركزية ممارسة الصلاحية على الهيئة تتمثل في الحل

وتجريد الأعضاء من صفتهم , وتمتلك السلطة المركزية حق الدعوة في إنعقاد المجلس في الدورة الإستثنائية , وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز .

🚩 **الرقابة على الأعمال :** تتجلى هي الأخرى في المصادقة و الإلغاء و الحلول

- **المصادقة :** أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية وقد أطلق عليها بالمصادقة .
- **الإلغاء :** إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على السلطة الإشراف بإبطال القرارات الغير المشروعة الصادرة عن الهيآت المحلية .
- **الحلول :** إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية , و لكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيآت و قد أصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول , ويقصد به "حلول السلطة المركزية" محل السلطة اللامركزية في إتخاذ القرارات .

المطلب الثالث : الوصاية الإدارية

- اتضح لنا أن اللامركزية نظام وسطي فلا يترتب عليها الخضوع و التبعية و العلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي و الوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية يعتبر مظهر من مظاهر النظام المركزي و لا ينجم عنها الإستقلال التام و المطلق عن الدولة ومنه لا يوجد مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي و ذلك عن طريق الوصاية¹.

1/ المقصود: ويقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة العليا على أشخاص الهيآت اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة .

- فهي أداة قانونية بموجبها نضمت وحدة الدولة و ذلك عن طريق إقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية .

¹ المرجع نفسه ، ص 177 .

2/ التمييز الوصاية عن الأنظمة المتشابهة :

أ/ التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية :

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل مدني إلا أنه يختلف عنه في المجال الإداري و أهم نقاط الاختلاف بين النظامين نجد :

- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص الناقصي الأهلية و هم الأحق بالوصاية
- أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل هيئة , إدارة محلية (الولاية , البلدية) أو مرفق مستقل .
- وإسنادا للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة .¹
- طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي العمل .
- بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف بإسمه و لحسابه فلا يتصرف شخص بإسم شخص آخر .
- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله بإسم و لحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا .
- بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال بإسم الشخص المعنوي المستقل .
- إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص
- بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام .

3/ التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية :

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي وهي :²

أ/ من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن الرقابة يجب أن تكون منصوح عليها قانونيا أي أن الرقابة لا تمارس و لا يكون لها وجود إلا بنص قانوني الذي يعترف بوجود "سلطة الإشراف" ذلك أنه "لا وصاية دون نص".

- وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية .

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السلطة التشريعية ، الأمر رقم 07- 05 المؤرخ في 13 ماي 2007 المعدل و المتمم للأمر رقم 75- 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، الصادرة 13 ماي 2007م ، ص 49.

² عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 179 .

ب/ من حيث طبيعة الرقابة : إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه .

- أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات و الممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزية , الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم إستقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية .

ج/ من حيث الطعن : لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية , ولا يعقل أيضا أن نعترف من جهة أن للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين .

- وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية .

4/ من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له الحق في الرقابة و الإشراف والتوجيه بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل .

المبحث الثالث : معوقات الخدمة العمومية في الجزائر

تعد الخدمة العمومية من بين العوامل الرئيسية في تحقيق التنمية للدولة أو للدول و ذلك نظرا للأهمية و الميزات الجيدة التي فيها و لكن هناك مجموعة من المعوقات أو المشاكل التي تعرقل السير الحسن للخدمة العمومية و هي منتشرة بصفة كبيرة في البيئة المحيطة بالخدمة .

_ المطلب الأول : الفساد الإداري

1/ تعريف الفساد الإداري : يعد الفساد من بين المفاهيم التي تناولتها العديد من الأبحاث على قدر تأثيرها في الحياة الإقتصادية والسياسية و الإجتماعية مما ظهرت إختلافات إنطلاقا من مجموعة أبحاث و دراسات التي تناولت هذا الموضوع كون الفساد يغذي نفسه بنفسهما يعرقل على التنمية و على مكونات الدولة .

_ المعنى اللغوي للفساد : الفساد في اللغة هو فسد ضد الشغل , و الفساد هو البطلان فيقال فسد شيء أي

بطل و إضمحل¹.

¹ علاء فرحان طالب ، إستراتيجيات محاربة الفساد الإداري و المالي (الأردن : دار الأيام للنشر و التوزيع ، 2014) ، ص. 14 .

و في الفقه الإسلامي ميز الدين الحنيف بين المصلح و المفسد حيث ورد في سورة البقرة (الآية 220)
في قوله تعالى " ويسألونك عن اليتامى قل إصلاح فيهم خير و إن تخالطوهم فأخوانكم و الله يعلم المفسد
من المصلح و لو شاء الله لأعنتكم إن الله عزيز حكيم "1

_ المعنى الإصطلاحي : في هذا السياق إنصبت جل التعاريف وإن تباينت حول ربط مفهوم الفساد
بإستخدام المنصب الرسمي في أجهزة الدولة حيث :

إعتبره الدكتور عبد القادر علي أنه " الفساد هو إستخدام المنصب الرسمي في أجهزة الدولة لتحقيق منافع
شخصية مثل الدفع من أجل الحصول على منصب عمل " .

**_ أما المؤسسة العربية لضمان الدولية فترى أنه " إساءة إساءة إستعمال السلطة العامة أو الوظيفة
العامة للكسب الخاص بشكل مباشر أو غير مباشر لتحقيق أغراض شخصية " 2 .**

_ التعريف القانوني : عرف أنه نية إستعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هبة و نفوذ
وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية أو غير مالية و بشكل مناف للقوانين و التعليمات الرسمية 3 .

2 / أشكال و مظاهر الفساد الإداري :

يأخذ الفساد أشكال و مظاهر متعددة حيث تعمل هذه الأخيرة على تدمير الإقتصادي و تخريبه و يمكن
حصر أهم المظاهر و الأشكال في القضايا التالية 4 :

أ/ الرشوة : و تعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمير أو تنفيذ أعمال خلاف
التشريع أو أصول مهنية .

1 سورة البقرة ، الآية 220 .

2 محمد بن عزوز ، " الفساد الإداري و الإقتصادي آثاره و آلية مكافحته " ، المجلة الجزائرية للعلوم و السياسات
الإقتصادية ، ع 07 (2016) ، ص 201 .

3 عبد العالي حاج ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه (جامعة
محمد خيصر بسكرة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012 / 2013) ، ص 20 .

4 محمد بن عزوز ، مرجع سابق ، ص 203 .

ب/ المحسوبية : و تتمثل في إستغلال السلطة أو النفوذ أو التحيز لفرد أو جهة معينة على نحو يتعارض القوانين و التشريعات حيث تعد من أهم أشكال الفساد بما تسببه من آثار إقتصادية و إجتماعية مثل توزيع غير العادل لموارد البلد .

ج / النصب و الإحتيال : هو جريمة إقتصادية تتضمن نوعا من الغش يعمل على تزييف الحقائق و المعلومات لتحقيق منافع خاصة و قد تتم عمليات الإحتيال بواسطة مسؤولين أو موظفي حكومة .

د/ التزوير و إنتشار التسيب الإداري : هذا نوع من الفساد منتشر بشكل واسع حيث يستعمل فيه تقليد التوقعات و الأختام الرسمية أو حكومية عن طريق الطباعة للشهادات و ذلك بإستخدام تقنيات تكنولوجية حديثة , بالإضافة إلى إنتشار ظاهرة عدم الشعور بالمسؤولية و التسيب و إهمال تام للعمل و عرقلة... إلخ .

و/ غسيل الأموال : money laundering

- تعد من الجرائم الإقتصادية الحديثة التي ترتبط بالفساد و الجريمة المنظمة , لاسيما منها المخدرات و الفساد السياسي , الرشوة و التهريب حيث متعلقة أكثر بالبنوك و المؤسسات المالية لما توفره هذه الأخيرة قنوات و أساليب تستخدم في غسيل الأموال هدفها الأساسي إضفاء الشرعية على الأموال .

3/ آثار الفساد :

للفساد آثار متعددة على الأصعدة التالية : ¹

أ/ الفساد على الصعيد الإقتصادي : يؤدي الفساد على الصعيد الإقتصادي إلى:

- إعاقة النمو الإقتصادي
- إهدار موارد الدولة
- هروب الإستثمارات الوطنية و الأجنبية لغياب حوافزها
- الإخلال بالعدالة التوزيعية للدخل و إضعاف الفعالية الإقتصادية و إزدياد الهوة بين الفئات الغنية و الفقيرة .
- التأثير السلبي لسوء الإنفاق العام لموارد الدولة عن طريق إهدارها في المشاريع الكبرى .

¹ محمد بن عزوز، مرجع سابق ، ص. 204 .

تدني كفاءات الإستثمارات العامة و إضعاف مستوى الجودة في البنى التحتية العامة بفعل الرشاوي .

ب/ الفساد على الصعيد الإجتماعي : يؤدي إلى :

- إنهيار النسيج الإجتماعي و إشاعة روح الكراهية بين طبقات و فئات المجتمع نتيجة عدم العدالة و المساواة و تكافؤ الفرص
- التأثير المباشر و الغير المباشر لتداعيات الفساد الإقتصادي و السياسي على إستقرار الأوضاع الأمنية و السلم الإجتماعي

4/ أسباب الفساد الإداري

أ/ الأسباب الفردية : تعود هذه الأسباب إلى طبيعة الفرد فالقيم الأخلاقية التي يحملها الفرد و التي إكتسبها أصلا من المجتمع الذي يعيش فيه من خلال العادات و التقاليد فالطمع و سواه من الأمراض النفسية و التي تعد من الأسباب الفردية غالبا ما يكتسبها الفرد من البيئة التي يعيش فيها .¹

ب/ الأسباب التنظيمية : فقد تكون المنظمة هي السبب الرئيسي في إنتشار ظاهرة الفساد فقد تكون الإدارة العليا للمنظمة هي نفسها أحد أسباب الرئيسية الداعمة لتفشي ظاهرة الفساد من خلال :

- رسم و تحديد الإستراتيجيات السياسات التي تخدم فئات معينة و أغراض شخصية لبعض العاملين في المنظمة أو خارجها .
- إتخاذ قرارات غير الداعمة لديمومة و بقاء المنظمة .
- إختيار العناصر القيادية غير مناسبة للعمل القيادي
- وجود خلل في القوانين و الأنظمة بحيث أصبحت تدعم حالات الفساد .

ج / عوامل بيئية : وتكمن هذه العوامل في الفرص المهيئة للفرد لممارسة الفساد الإداري و يمكن تصنيف الأسباب البيئية إلى ثلاث مجاميع :

- **الأسباب الإقتصادية :** تعود العوامل الإقتصادية من أهم الأسباب الرئيسية لتفشي ظاهرة الفساد الإداري فالنقص في الدخل الفردي غير كافي للمعيشة من إجراء عدم إهتمام الجهاز الحكومي بالتشريعات الخاصة بهيكله الأجور و الرواتب و عدم تحقيق العدالة في توزيع الناتج القومي الإجمالي و تحقيق التوازن بين مستلزمات المعيشة و مستويات الأجور و هذا ما يدفع بعض

¹ نفس المرجع ، ص. 205 .

الأفراد إلى تحقيق مدخولات إضافية من خلال طرق غير مشروعة و هذا ما يؤدي بالفرد إلى الدخول في دائرة الفساد .

➤ **الأسباب الإجتماعية :** يكمن في تأثير القيم الإجتماعية و الأخلاقية و الدينية للمجتمع و مدى تمسك الأفراد بها و تأثيرهم و مدى القدرة على نقلها إلى داخل المنظمة التي يعملون فيها , فالإلتزام بالأخلاق يجنب الفرد من الوقوع في الفساد , وقد أشارت بعض الدراسات إلى تأثير الدين على الفساد الإداري فالمجتمعات التي يكون فيها تأثير المد الديني واضح فنجد ظاهرة الفساد قليلة من المجتمعات الأخرى .

➤ **الأسباب السياسية :** وتعد هذه الأسباب هي الأخطر من نوعها حيث تقود هذه الأسباب إلى الولاءات الجزئية و التي تقود إلى تحقيق مصالح أقلية دون المصلحة العامة و قد لوحظ أن الفساد الإداري يزداد كلما تتمتع بعض هذه الفئات السياسية بالقوة و الحرية على إتخاذ القرارات و أن هذه الفئات ستتخذ كل القرارات اللازمة التي تزيد من سلطتها و قوتها على حساب الفئات الأخرى و المصلحة العامة مما يؤدي إلى ظهور أخطر أنواع الفساد .

المطلب الثاني : البيروقراطية الإدارية

تعد البيروقراطية شكل من أشكال الفساد الذي يعيق أو يؤثر على الخدمة العمومية في الإدارات الجزائرية و هذا ما سنوضحه في هذا المطلب .

1/ تعريف البيروقراطية الإدارية :

هناك العديد من التعاريف للبيروقراطية منها :

- تعرف البيروقراطية على أنها : " الجهاز الحكومي الذي يتكون من مصالح و إدارات تتركز فيها السلطة و يدير شؤونها عدد من الموظفين تحكمهم إجراءات جامدة " .
- هي الإدارة الحكومية عن طريق المصالح و الإدارات التي يشغلها مجموعة من الموظفين الرسميين .
- البيروقراطية تعني أيضا ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب .¹

2/ أسباب البيروقراطية :

¹ طامشة بومدين ، البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر (الإسكندرية : مكتبة الوفاء القانونية ، ط . 1 ، 2015) ، ص . 29 .

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى ظهور و إنتشار البيروقراطية في المنظمات الإدارية وهي كالآتي :¹

أ / الأسباب القانونية : للبيروقراطية الإدارية أسباب قانونية عديدة يمكننا ذكر بعضها على النحو التالي :

- **عدم وضوح القوانين :** يعود الإنحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين و لوائح المنظمة للعمل و ذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان ، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو تفسيره بطريقة خاصة .
- **تعطيل بعض القوانين و عدم تطبيقها :** و يظهر ذلك في تطبيق النصوص القانونية تغييرها تبعا لأطراف العلاقة و المحاباة و الجاملة و التساهل لصالح الأقوياء و الأغنياء على حساب الضعفاء فغالبا ما تكون هذه النصوص معطلة أو لا يتم تفعيلها بشكل مناسب .
- **جمود و قصور الكثير من القوانين :** ونقصد هنا القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري فقصورها و عدم تنظيمها للسلوكات الفاسدة المستجدة التي ينفذ منها الفاسدين مستغلين الفراغ أو السكوت القانوني عنها، كما قد تكون هذه القوانين و التنظيمات قديمة و غير مواكبة للواقع فتظل حبرا على ورق .

ب/ السياسة العامة للدولة كسبب من أسباب إنتشار البيروقراطية الإدارية : يمكن للسياسة العامة للدولة أن تكون سببا في إنتشار البيروقراطية ، و يظهر ذلك من خلال تغيير نظام الحكم و عدم كفاية المرتبات الحكومية :

- **التغيير في نظام الحكم :** تواجه بعض الدول و خصوصا النامية تغييرات في أنظمة الحكم فتتقلب من ديمقراطية إلى ديكتاتورية و العكس ، الأمر الذي يخلق جوا من عدم الإستقرار السياسي و تغيير في صفوف القادة .
- **عدم كفاية المرتبات الحكومية :** يعاني الكثير من الموظفين و خصوصا في الدول النامية من نقص كبير في الرواتب و الإمتيازات ، مما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشية مما يلجأ الموظف إلى تقبل الرشاوي .

ج/ السياسة الإدارية للدولة كسبب من أسباب إنتشار البيروقراطية : و هي كثيرة و متعددة و يمكننا تلخيصها في النقاط التالية :

¹ مرجع نفسه ، ص.30 .

- **كثرة القيود الإجرائية في الأجهزة الإدارية :** إن كثرة الإجراءات تؤدي إلى حدوث إختناقات في مراحل الحصول على الخدمة معينة مما يؤدي في النهاية إلى سوء تقديمها ، وشعور المواطن بعدم الرضى بالخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية .
- **تضخم عدد العاملين :** يعود كثرة العاملين بسبب تهافت أغلب المتعلمين على تولي الوظائف العامة بهدف الحصول على المكانة الإجتماعية المرموقة ، فهذا يعد صورة لإستلاء المواطنين على المراكز الحكومية .

د/ الأسباب المتعلقة بالموظف : يمكن للموظف أن يؤدي إلى إنتشار ظاهرة البيروقراطية و هي كما يلي :

- **تجنب الموظف للمسؤولية :** إن تطبيق القوانين تطبيقاً أعمى ، يؤدي إلى نتائج غير مقبولة فالموظف بطبعه يسعى بكل الطرق إلى إرضاء رؤسائه ، حتى يكون في مقدمة سلم الترقية هذا بخلاف ما هو موجود في العمل الخاص ، فالموظف في جهة الإدارة عبد للروتين على عكس العمل في القطاع الخاص .
- **سلوك الموظف و ترتبيه :** فهناك العديد من العاملين نشأوا في بيئة إجتماعية لا تهتم كثيراً بغرس القيم و الأخلاق الدينية في ذاتهم مما يؤدي إلى سلوكيات غير حميدة .

المبحث الرابع : إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر

نظرا للمعوقات التي واجهت الخدمة العمومية في الجزائر أدى ذلك بالإدارة أو الدولة الجزائرية إلى إيجاد حلول و إجراءات صارمة لجعل الخدمة العمومية في المقدمة ، ومن بين هذه الإصلاحات نجد :

المطلب الأول : الإصلاح الإداري :

1/ مفهوم الإصلاح الإداري :

هناك مفاهيم عديدة للإصلاح الإداري و سنستعرض أهم التعاريف للإصلاح الإداري أهمها :

- لقد عرف مؤتمر الإصلاح الإداري للدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة في جامعة ساسيكي في المملكة المتحدة 1971 بأنه " الإستخدام الأمثل المدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق أهداف جديدة على نظام إداري من أجل تغيير أهدافه وبيئة إجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية " .¹

¹ عبد الله الحملي سحر ، الإصلاح الإداري مفهومه و آليات تطبيقه ، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة ، ع 10 (جانفي 2013) ، ص. 336 .

- و عرفه **منتجري (Mountmigri)** في قوله : " الإصلاح الإداري سياسة تهدف لإصلاح العلاقة بين الجهاز البيروقراطي و العناصر الأخرى لمجتمع ما أو داخل البيروقراطية نفسها " .

- يعرف **أحمد رشيد** الإصلاح الإداري على : " أنه تنظيم للجهاز و حل مشكلاته و زيادة كفاءته لتحقيق أهداف عامة للدولة و سياستها " .

2/ أهداف الإصلاح الإداري :

إن للإصلاح الإداري مجموعة من الأهداف و الغايات التي بدونها يفقد أهميته و يمكن ذكرها في النقاط الآتية :¹

- تبني الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات و منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية و الخارجية
- تبني الأنماط و المداخل الحديثة في البناء النظمي و إعادة الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة و الإنتاجية
- إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية و الابتعاد عن مركزية إتخاذ القرار و تنمية مهارات التعويض لدى القيادات الإدارية .
- إعتداد شمولية تقويم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الإجتماعية أي تقويم الأداء .
- إعتداد أساليب تحقيق الكفاءة الإقتصادية من حيث رفع الإنتاج و تقليص الكلفة و زيادة الإستثمار
- العمل على تنمية الإتجاهات الإيجابية نحو العمل و التوسع في مجالات التأهيل و التدريب و التطوير .
- تكوين القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية من أجل مسايرة التغيير و حل المشكلات .
- مواءمة الإدارة العامة مع مهام الدولة و إشباع حاجات المواطنين .
- التغلب على المشكلات السياسية و الإقتصادية و التنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة .

3/ إستراتيجيات الإصلاح الإداري :

يمكن التمييز بين أربع إستراتيجيات للإصلاح الإداري تعتمد بناء على مدى نطاق أو درجة الإصلاح

و يمكن تلخيصها كما يلي :¹

¹ المرجع نفسه ، ص. 338 .

أ/ الإصلاح الجزئي : تمثل جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي حيث يتم تبسيط إجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية و الوظيفية .

ب/ الإصلاح الأفقي : يتركز على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي لكنها تطبق على كل منظمات الجهاز الحكومي أو قطاعاته .

ج/ الإصلاح القطاعي : تتمثل هذه الإستراتيجية جهود الإصلاح التي تنتقي عددا محددا من المنظمات الحكومية و تركز على متطلبات التطوير لرفع فعالية أدائها .

د/ الإصلاح الشامل : تمثل هذه الإستراتيجية جهود الإصلاح الإداري التي تتناول مختلف عناصر الجهاز الإداري .

4/ معوقات الإصلاح الإداري :

هناك العديد من المعوقات و التحديات التي تواجه عمليات الإصلاح الإداري و تعيق تنفيذ البرامج و الخطط الموضوعة على أسس سليمة ، تضمن تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها وهي :²

- عدم الإستقرار الوضع السياسي و الإجتماعي و الإقتصادي مما ينعكس سلبا على الخطة القومية الموضوعة .
- عدم جدية الأجهزة الحكومية في تطبيق التوجيهات المركزية بشأن الخطط الموضوعة .
- عدم وضوح الأهداف في عملية الإصلاح الإداري .
- وجود طبقة من الموظفين في مختلف المستويات الإدارية إرتبطت مصالحها بالفساد و الإنحراف الإداري .
- كثافة التوجه الإعلامي الغربي و التي تعمل على إبعاد الناس عن القيم و المبادئ الأخلاقية .
- نشوء طبقة واسعة من الناس غير متعلمة و غير واعية .
- عدم وجود خطط شمولية و تفشي البيروقراطية .
- عدم ربط الأجور بالإنتاج والموجود .

¹ أمينة بواشري ، " الإصلاح الإداري في الجزائر " ، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3 ، م . 06

ع . 11 (جانفي 2018) ، ص 207 ،

² سحر عبد الله الحملي ، مرجع سابق ، ص 342 .

المطلب الثاني : الحوكمة

1/ مقاربات تعريف الحوكمة :

حسب المقاربة الإقتصادية : " تعتبر مخلفات الأزمة الإقتصادية العالمية لسنة 1986 مفسرا للدور الفعال للمؤسسات المالية الدولية في إحياء وبعث مفهوم الحوكمة للدور الذي تلعبه هذه المؤسسات وتدخلاتها المتزايدة في تحديد السياسات التنموية للدول النامية ، واصفين الأزمة في تلك الدول بأزمة حكم حيث أرجع الخبراء السبب في عدم نجاح سياسات الإصلاح الإقتصادي والتكيف الهيكلي للمنطقة إلى الفشل في تنفيذ السياسات وليس إلى السياسات نفسها " .

تعريف البنك العالمي للحوكمة : " أنها الطريقة التي تمارس بها الحكم في تسيير وإدارة إقتصاد بلد ما والموارد الإقتصادية إذ يعتبر البنك العالمي للحوكمة نمط لممارسة السلطة وتسيير شؤون العامة إذ شكل إهتمام البنك بإشكالية ترشيد الحكم تحولا نوعيا في نظراته للسياسات والبرامج التنموية فهوتحولا من التركيز على الجوانب التنفيذية للتنمية إلى التركيز على الجوانب المؤسسية وإدراجها في السياسات والبرامج التنموية والإصلاحات الإقتصادية " ¹.

تعريف المعهد الدولي للعلوم الإدارية للحوكمة : "أنها العملية التي بواسطتها يمارس أعضاء المجتمع السلطة والحكم وقدرة التأثير السياسي بالمساهمة في رسم السياسات وإتخاذ القرارات التي تهم الحياة العامة الإقتصادية والتنمية الإجتماعية " .

- تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : " pnup " هي مجموع العمليات والهيكل (المؤسسات) التي تقود العلاقات السياسية والسوسيوإقتصادية تركز على إجماع واسع من المجتمع .

- تعريف الحكامة : " يعرفها محمد ياسين غادر بأنها : " مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري

¹ أرزقي تبيري ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسياسة الحوكمة ، رسالة ماجستير (جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية : كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013-2014) ، ص 10.

عن طريق إختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص أو في وحدات القطاع العام " 1.

2/ مبادئ الحوكمة :

- المبادئ المعتمدة من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي :

1/ الشفافية : سهولة تدفق وتبادل المعلومات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية ليتسنى للرأي العام إدراك مايدور من حوله وكذا القرارات المتخذة بشأنه ومعرفة الجهة التي إتخذتها لتفعيل هذه الألية لابد من وجود قطاع إعلامي يتسم بالمهنية والحرية والإستقلالية .

2/ المشاركة : مشاركة جميع أطراف المجتمع من منظمات المجتمع المدني ، الأحزاب وكذا تفعيل دور المرأة في صنع القرار هذه المشاركة قد تكون بصورة مباشرة أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم ، فالمشاركة اليوم أصبحت عنصرا أساسيا لبناء دولة القانون تحقيقا للديمقراطية التشاركية إذ تساهم في تنفيذ السياسات العامة للبرامج الإصلاحية 2.

3/ المساواة : وتعني تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة وعدم التمييز بين الأفراد والإعتماد على معايير الكفاءة لتوظيف الموارد الوطنية بصورة سليمة وواضحة تحقيقا للعدالة الإجتماعية وتعزيز مفهوم التنمية بأبعادها المختلفة .

4/ حسن الإستجابة : قدرة المؤسسات على تقديم الخدمات للمنتفعين والعملاء دون تفرقة أو إستثناء أو الإستجابة لتطلعات الأفراد وإحتياجاتهم .

5/ التوافق : (إتجاه الإجماع) هو القدرة على التوسط وتسوية الخلافات بين المصالح المتضاربة لتحقيق الإجماع حول إتخاذ القرارات الصائبة خدمة للمصلحة العامة وتحقيقا للسياسات العامة .

¹ لحبيب بليلة ، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة القطاع العام ، الملتقى العلمي الأول حول تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالإقتصاد خارج قطاع المحروقات (جامعة لونيبي علي البليلة: 27 نوفمبر 2018) ، ص.12.

² أرزقي تيري ، مرجع سابق، ص.21 .

6/ الرؤية الإستراتيجية : هي النظرة التي تقوم على أفاق واسعة من خلال رسم خطط بعيدة المدى تقوم على التنمية المستدامة بالشاركة مع جميع أطراف المجتمع تجسيدا للتنمية البشرية ضمن متطلبات الحكم الراشد مع وجوب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية التي تأثر في السياسات العامة وصانعي القرار.

3/ مهام الحكومة الرشيدة :

تتخلص مهام الحكومة الرشيدة من خلال قيامها بوجود مؤسسات كفأة تستجيب لحاجات السكان وتعزيز العدالة الإجتماعية.¹

- تضمن المساواة في الحصول على الخدمات وهي : أهمية مشاركة المواطنين في القضايا العامة لمجتمعاتهم ولأوطانهم وومساهماتهم في تحديد حاجياتهم والتنموية .
- المشاركة في صنع القرار الإقتصادي والإجتماعي الخاص بهم وبأسرهم وبالمجتمع الذي يعيشون فيه .

- كما يستند مفهوم الحكم الرشيد أو الحكم الصالح على عناصر الشراكة مابين القطاعات الثلاثة الرئيسية في المجتمع ، القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني حيث تقوم علاقة بينهما على إعتبار أن الحكم الرشيد مسؤولية تنسم بالشفافية والمسائلة من أجل تحقيق الكفاءة الإدارية التي تعتمد على مشاركة المواطنين في صنع القرار .

* يبني الحكم الرشيد على :

- الديمقراطية واللامركزية الإدارية والحوار والمجتمع المدني والشفافية والمساءلة ، حقوق الإنسان ، العدالة ، توفير المعلومات ، التمكين ، بناء القدرات الإنسانية والمؤسسية ، الإدارة التنموية .

* الحكم الرشيد يدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الإقتصادية والإجتماعية والسياسية .

¹ لحبيب بليلة ، مرجع سابق ، ص. 24 .

* وتسعى الإدارات الحكومية جاهدة لإنتهاج الحكم الرشيد في الأوقات والحالات التي تحتاج بها إلى الشرعية لدعم قراراتها ونشاطاتها ودعم إمكاناتها وكذلك عندما تتعرض للتعامل مع قضية عامة تعني غالبية المواطنين وفي الحالات التي تشعر أنها فشلت في تحقيق أهدافها وفي حالة ضعفها أحيانا .

أهداف الحكم الرشيد:

للحكم الرشيد مجموعة من الأهداف و هي كالآتي ¹:

- إعمال الإنسجام والعدالة الإجتماعية بتوفير الحد الأدنى من المتطلبات والحاجات الضرورية للإنسان والتي توفر له مستوى من المعيشة الكريمة تتيح المجال للإبداع والتميز
 - توفير مستوى من الشرعية في المجتمع .
 - تحقيق مستوى من الكفاءة والتعاون لدى الأفراد والمؤسسات لخلق بيئة إجتماعية داعمة .
 - تمكين القوى البشرية من إداريين وفنيين بالتدريب والتوعية وتنمية المهارات المطلوبة عن طريق دعم المؤسسات كافة وحث المواطنين بالإنضمام والمشاركة بها
 - تنمية مستوى مشاركة المواطنين في صياغة السياسات وإتخاذ القرارات .
 - تبني أساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي قائمة على الشفافية والمسائلة .
 - توفير بيئة أساسية وتنمية ثروات وتطوير إمكانيات المؤسسات القائمة من خلال توفير الأليات المناسبة للعمل ودعم ما هو قائم لضمان المشاركة الفعالة من المواطنين
- أوجه الحكم الرشيد :**

تظهر ملامح الحكم الرشيد في :

¹ محمد الكرخي ، مؤشرات الحكم الرشيد (الأردن : دار المناهج للنشر و التوزيع ، 2015) ، ص.32

1/ الحكم الرشيد الإقتصادي : ويبرز في عمليات التخطيط والاختيار والمفاضلة بين البدائل وإتخاذ القرار المناسب في القضايا التي من شأنها تطوير النشاط الإقتصادي للدولة بما يحقق الرفاهية والحياة الأفضل للمواطنين .

2/ الحكم الرشيد السياسي: ويظهر جليا في رسم السياسة العامة للدولة وعلاقاتها الداخلية والخارجية بما يحقق الإستقرار والأمن والتنمية الإقتصادية .

3/ الحكم الرشيد الإداري: ويتمثل بالجوانب التنفيذية لكل مايتعلق بالحياة الإقتصادية والسياسية والتنمية وحقوق الإنسان وكرامته . وفق ماهو مرسوم ومتفق عليه .¹

تعريف الإدارة الرشيدة :

" هي خلق مؤسسات عامة فعالة وكفوة تستجيب لإحتياجات السكان وتعزز العدالة الإجتماعية وتضمن المساواة في الحصول على خدمات عالية المستوى " .²

مقاييس تحقيق الحكم الراشد في الإدارة العمومية :

هناك مقاييس عدة يتم مراعاتها عند محاولة قياس مدى وجود الحكم الراشد في الإدارة العمومية وهي :

أ/ المقاييس المرتبطة بالتنظيم ومن بينها :

الهيكل التنظيمي : ويعتبر طريقة لتنظيم الإدارة من خلال مخطط له شكل هرمي (أجهزة ، هياكل ، مديريات ،ى مصالح ،مكاتب). وفي إطار الحكم الراشد هناك عناصر أساسية يجب توفرها في الهيكل التنظيمي وهي :

1/ هيكل تنظيمي واقعي وموضوعي : يكون هرمي وتدرجي توزع فيه السلطات والمسؤوليات ويراعي فيه مبدأ التخصص.

¹ مرجع سابق ، ص. 34 .

² عبد الكريم عشور ، مرجع سابق ،ص.54 .

2/ مرونة الهيكل التنظيمي : وهو تكيف الهيكل التنظيمي مع مستجدات الإدارة الداخلية والخارجية .

3/ المهام داخل الهيكل التنظيمي : إن تحديد المهام يسمح بتحديد المسؤوليات داخل الهيكل التنظيمي وتسهيل عمليات التقييم المختلفة ويرتكز على العناصر التالية :

- التخصص وتقسيم العمل .

- ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة .

- إعادة تجميع الوظائف المختلفة .

- اللامركزية .

ب / المقاييس المرتبطة بالتسيير : تضبط مقاييس الحكم الراشد من حيث التسيير من خلال¹:

1/ السلطة والمسؤولية : وهي تعني تحديد سلطة كل منصب .

2/ القيادة : يجب أن تتسم القيادة بالديمقراطية والمشاركة ومحاولة لرسم الأهداف ويجب أن تكون فعالة وناجحة والتي تستلزم الكفاءة والقدرة والخبرة والحكمة الكاملة والقدرة على التنبؤ.

3/ التخطيط : وهي وضع الإستراتيجيات والبرامج اللازمة لتحقيق أهداف الإدارة وله أنواع وهي التخطيط الإستراتيجي وتخطيط الموارد البشرية .

4/ مكافحة الفساد الإداري : عن طريق إقرار مبدأ النجاعة والفعالية وذلك من خلال حسن التنظيم . إذ أن التنظيم الجيد والمرن يضيف إلى القضاء على التعقيدات البيروقراطية وسرعة إنجاز المهام مما يدعم المحاسبة وترشيد النفقات العمومية ، وتحقيق جملة من المتطلبات وهي : الرقابة والشفافية ، التقييم ، الإهتمام بالموارد البشرية .

¹ المرجع نفسه ، ص. 58 .

ج / المقاييس المرتبطة لأوامر العمل والقوانين التي تنظم المهام والأنشطة الإدارية والتي من أهمها :

- إحترام مواعيد العمل ، الإنضباط ، روح المثابرة ، الأخلاق المهنية

أبعاد الحكم الرشيد:

يتضمن الحكم الرشيد ثلاثة أبعاد مترابطة والمتمثلة في :¹

أ / البعد السياسي :

يتعلق البعد السياسي للحكم الرشيد بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها وهذا ما يقتضي توفر الآليات الديمقراطية القائمة على تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة وشفافة تسمح بمشالركة سياسية واسعة النطاق لجميع الأحزاب السياسية ، مع قيام السلطة السياسية على مبدأ المحاسبة واللامركزية في الممارسات السياسية وهو إشراك جميع المؤسسات الرسمية والغير الرسمية في إتخاذ القرارات وحق المواطنين في محاسبة ومسائلة الحكام وذلك من خلال مطالبتهم بتقديم حصيلة على جميع أعمالهم .

ب / البعد الإقتصادي :

وهو تحقيق الرشادة الإجتماعية المتعلقة بالتوزيع العادل للثروات وفق معايير إنتاجية على حسب البعد الإجتماعي ، أما البعد الإقتصادي فهو يتعلق بالتسيير العقلاني للموارد العمومية والعمل على تحقيق إستقرار الإقتصاد الكلي من خلال حسن الإستثمار والإستغلال للموارد الإقتصادية

ج / البعد الإداري :

وهي مدى كفاءة وفعالية موظفيها في أداء الخدمة العمومية وهو ما يتطلب ترسيخ دائم للإدارة الرشيدة القائمة على أساس تحسين النظم الإدارية وإجراءات العمل والأخذ بالمعايير الموضوعية في التوظيف والترقية وبرامج تطوير وتدريب الكوادر الإدارية مع قدرة الإدارة على إستخدام الوسائل التقنية والحديثة في تسيير الأمور الإدارية. .

¹ ليلي حسيني ، بيروقراطية الإدارة ومشكلة بناء الحكم الرشيد ، رسالة ماجستير (جامعة أبو بكر الصديق تلمسان : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013- 2014) ، ص.49 .

إستراتيجية الحكم الراشد في الجزائر :

إن منهج الحكم الراشد يشمل كل الجوانب السياسية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة ويشمل القطاع العام والخاص للدولة إذ يعتبر فلسفة شاملة وكاملة تضمن إستقرار المجتمع على كل المستويات وتقيه من مظاهر الفساد المختلفة ولا يبنى الحكم الراشد إلا في الدولة التي تسودها دولة القانون ، ولقد تزايد إهتمام الجزائر بالحكم الراشد من خلال الإعتماد على ماجاء في دراسات البنك الدولي ومشاريعه على الحكم الراشد ومحاولة فهم أليات تطبيق الاسس النظرية له حيث جاء على مستوى التنظيمات القانونية والدستورية محاولة التمسك بالمعايير المشتركة المكونة لمنظومة القيم الديمقراطية كإحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ووظف الأسس لبناء دولة ديمقراطية وتعزز العدالة الإجتماعية ومكافحة الفساد ومن هذه المظاهر مايلي :¹ أ/ التنظيمات القانونية والدستورية مرتبطة بمكافحة الفساد: من أجل مكافحة الفساد تم إستحداث ووضع التشريعات والإعلان عن حملات رسمية مرتبطة بإصلاح أجهزة الدولة ،حيث كانت جريمة الفساد تدرج في قانون العقوبات في الأمر 66 /156 بتاريخ 08 جوان 1966 ثم المرسوم الرئاسي 97 /04 بتاريخ 11 جانفي 1997 والقانون رقم 01/09 المؤرخ في 26 جوان 2001 وبعدها قامت السلطة بتقنين آلية للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بموجب نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي تم المصادقة عليه في نهاية الدورة الخريفية لسنة 2015 من طرف السلطة التشريعية إضافة إلى الأمر رقم 06/01 الصادر في 20 فيفري 2006 والذي جاء بالتدابير القانونية للتصدي للفساد ودعم النزاهة والشفافية .

ب / إنضمام الجزائر والتوقيع عن الإتفاقيات الدولية مرتبطة بمكافحة الفساد :

ومنها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة وقعت في 12 ديسمبر 2000 والتوقيع على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 بمرسوم رئاسي رقم 04 /128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 كما إنضمت الجزائر كعضو مؤسس في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي أنشأت في 30 نوفمبر 2004

¹ عبد الرزاق مولاي لخضر ، " فعالية سياسات الحكم الراشد في الحد من الفساد بالجزائر " ، المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية ، ع.07 (ديسمبر 2017) ، ص.266 .

كرابطة إقليمية طوعية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ، زد على هذا تم تأسيس بعض الآليات الأخرى للحد من إنتشار الفساد مثل الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد وكذا قانون مكافحة غسل الأموال تعمل بمساعدة فنية من بنك فرنسا المركزي والبنك الدولي . إضافة إلى التدابير المتخذة على المستوى الدولي والمتمثلة في إقامة تعاون قضائي مع الدول المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذا اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في 12 يوليو 2003 .¹

ج / الأجرة الرقابية المرتبطة بمكافحة الفساد :

ونهي اللجنة الوطنية حول الحكم الراشد تأسست في مارس 2005 والتي تتكون من 100 ممثل من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني وتم تنصيب 04 مجموعات عمل حسب المحاور التالية :

- محور الحكم الراشد والديمقراطية .
- / محور الحكم والتسيير الإقتصادي .
- محور تسيير المؤسسات .
- محور التنمية الإقتصادية والإجتماعية .
- الرابطة الجزائرية لمكافحة الفساد هي الصلة الوطنية مع منظمة الشفافية العالمية .
- مجلس المحاسبة هو مكلف بالرقابة البعيدة للأموال العمومية والسهرة على حسن إستعماله .
- المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها : أنشئ من أجل إضفاء الشفافية على الحياة الإقتصادية والإجراءات العمومية والوقاية من الرشوة ومحاربتها وهو مكلف برفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية .
- اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي مكلفة بالمهام التالية :

¹ المرجع نفسه ، ص.268 .

تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ، التعاون مع مختلف الهيئات العمومية والخاصة في إعداد قواعد وأخلاقيات المهنة وبرامج التوعية والتحسيس بعمليات الفساد.

- لجنة إصلاح هياكل الدولة : تم إنشاءها للنظر في جميع الاختلالات والمشاكل التي تعانيها مختلف أجهزة وتشخيصها وإقتراح حلول لها.

خلاصة الفصل :

رغم الإصلاحات التي قامت بها الدولة الجزائرية في تحسين الخدمة العمومية إلا أنها مازالت تعاني من مشاكل و أزمات ، التي تعرقل من السير الحسن للخدمة ، الذي مازال هذا المفهوم من أساسيات التنمية ، و التي تتطلب بيئة جيدة و ملائمة للسعي في النهوض و التقدم ، و ذلك إعتقادا على مناهج و أساليب فعالة تجسد في الواقع ، وإستراتيجيات مدروسة في هذا المجال .

الفصل الثالث

الجانب التطبيقي

- دراسة حالة بلدية تيزي وزو -

تمهيد :

- بعد تطرقنا في دراستنا للجانب النظري سنحاول في هذا الفصل إختبار مدى تطابق الجانب النظري على الواقع العلمي والإلمام أكثر بالجانب التطبيقي للدراسة من خلال التربص الذي قمنا به في بلدية تيزي وزو ، ولاية تيزي وزو .

- إعتدنا تناول عينة الدراسة محددة مختارة لمعالجة الفصل التطبيقي وطريقة لجمع وتلخيص المعلومات عبر سلسلة من أدوات البحث المساعدة كالملاحظة ، المقابلات الشخصية والإستبيان، كما سيتم عرض ومناقشة نتائج الدراسة للوصول لأهم النتائج .

المبحث الأول : التعريف بميدان الدراسة

يشير هذا المبحث إلى تعريف بلدية تيزي وزو ومساحتها وموقعها الجغرافي ، ومختلف مواردها المالية والبشرية المتاحة بداخلها ، إضافة إلى تحديد مختلف العوائق والمشاكل التي تعاني منها في تقديم الخدمة العمومية وتأثيراتها .

المطلب الأول : تعريف بلدية تيزي وزو.

إن بلدية تيزي وزو هي عاصمة الولاية ، تقع على بعد 88 كلم من العاصمة الجزائر وتبعد 30 كلم عن البحر الأبيض المتوسط ، يحدها غربا ذراع بن خدة وتيرميتين ومعاققة من الجنوب الغربي وجنوبا كل من سوق الإثنين ، بني زمزر وبن عيسى ومن الجنوب الشرقي إرجن شرقا واقنون تيزي راشد ومن الشمال الشرقي جبل عيسى ميمون . وهي من بين 67 بلدية التي تضمها الولاية إذ تم إنشاء 29 بلدية في آخر تقسيم إداري سنة 1984.¹

- مساحة بلدية تيزي (102,36) كلم من مجموع مساحة الولاية (3,568) كلم وتضم 135,088 () نسمة من مجموع سكان الولاية البالغ (1226115) حسب تقديرات الإحصاء العام للسكان لسنة (2008) حيث بلغت نسبة النمو بالبلدية (1,5) / ، عدد الإناث 67,602 أما

¹ على الموقع الرسمي للبلدية <http://apc-tiziouzou.org>

الذكور 67,486 أي نسبة متقاربة ، فيما بلغت نسبة الشباب تحت 30 سنة 80 / وبذلك تتميز بلدية تيزي وزو بطاقة شبابية هائلة.¹

المطلب الثاني : تحليل الهيكل التنظيمي .²

1 / رئاسة المجلس الشعبي البلدي :

مصلحة الديوان تتكفل بالشؤون الإدارية للمصلحة (م ش) يترأسها رئيس الديوان تضم مكلف بالعلاقات الخارجية والعلاقات العامة ، وبها مكتب أمانة رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحتوي أيضا على مكتب شرطة البلدية والأمن .

2 / الأمانة العامة :

تقوم بإدارة الشؤون الإدارية الخاصة بالبلدية وتحضر لجلسات المجلس الشعبي البلدي ويسيرها الأمين العام للبلدية ، تضم كل من مكتب الأرشفة والتوثيق ومكتب المداولات والبطاقية .

3/ مديرية الإدارة والمالية :

من مهامها تسيير أملاك البلدية وتحصيل إيرادات البلدية وإعداد مختلف وثائق الميزانية من التجهيز والاستثمار تتكون من مصلحة المستخدمين والتكوين وبها مكتب الموظفين الإداريين والتقنيين ومكتب التكوين والألقان وتضم أيضا مصلحة المالية وبها مكتب التسيير ومكتب الرواتب ، إضافة إلى مصلحة أملاك البلدية وبها مكتب تسيير الأملاك ومكتب التحصيل ، ومصلحة الميزانية وتحتوي على مكتب إعداد ومراقبة الميزانية ومكتب مراقبة الفاتورة . زد على هذا مصلحة الصفقات والإحصائيات والإعلام الألي وبها مكتب الصفقات ومكتب الإعلام الألي .

4 / مديرية التنظيم العام:

² بيان تفصيلي مرفق للمداولة رقم 15 المؤرخة في 17 فيفري 2019 المعدلة للمداولة رقم 23 / 2017 المتعلقة بالهيكل التنظيمي لمصالح بلدية تيزي وزو .

تحتوي على مصلحة الحالة المدنية وبها عدة مكاتب مختلفة ومنها مكتب تسليم وثائق الحالة المدنية ومكتب التصريحات والنقل ومكتب الملحقة الإدارية حساو ورجاونة وبوخالفة والمدينة الجديدة وتيميزار لغبار وقمودة وتلا عثمان وبوهنون والشهيد عصماني محمد المدينة العليا. إضافة إلى مصلحة التنظيم العام وبها مكتب التنظيم ومكتب الإحصاءات والانتخابات ومكتب الشؤون العامة والخدمة الوطنية ، زد إلى ذلك المصلحة البيومترية وبها مكتب جوازات السفر ومكتب بطاقة التعريف الوطنية ، أيضا مصلحة البطاقات الرمادية ومصلحة رخص السياقة ، إضافة إلى مصلحة الإحتياجات العقارية والمنازعات .

5/ مديرية الشؤون الإجتماعية ، الثقافية والرياضية :

وتحتوي على مصلحة النظافة والوقاية وبها مكتب النظافة ومكتب الوقاية الصحية ، ومصلحة الطرقات وبه مكتب تنظيم الطرقات والمكتب التقني . ومصلحة الشؤون الإجتماعية التي تتولى مهمة التكفل بالفئات المحرومة والشباب وبها مكتب النشاط الإجتماعي ومكتب التشغيل والتمهين ومكتب الشؤون الثقافية والرياضية .

6/ مديرية الإمكانات والصيانة :

تحتوي على مصلحة الصيانة وبها مكتب صيانة العقار الريفي ومكتب صيانة العقار الحضري ومكتب المطاعم المدرسية ، ومصلحة الإنارة العمومية وبها مكتب الشبكة الحضرية والريفية ، إضافة إلى مصلحة الحظيرة والمخازن وبها مكتب المخازن العمومية ومكتب الورشات ومكتب حظيرة البلدية ، زد تحتوي على مصلحة التسيير بالإستغلال المباشر والإنجازات وبها فرع الإنجازات الأساسية والثانوية .

7/ مديرية الشبكات المختلفة والطرقات :

تحتوي على مصلحة الشبكات وبها مكتب صيانة شبكة الطرق الحضرية وبها فرع الإشارات المرورية وإصلاح الطرقات والتطهير وفرع صيانة وإنجاز المسالك الترابية ، إضافة إلى مصلحة المساحات الخضراء وبها فرع الصيانة والمشتلة . زد على هذا مصلحة التنظيف ورفع القمامات المنزلية وبها مكتب رفع القمامات المنزلية ومكتب تنظيف شوارع المدينة .

8/ مديرية الدراسات والتعمير :

تحتوي على مصلحة التعمير وبها مكتب التعمير والرقابة ومكتب العمليات العقارية ومكتب الدراسات التقنية، إضافة إلى مصلحة التخطيط ومتابعة البرامج وبها مكتب التخطيط ومكتب متابعة العمليات المخططة.¹

الموارد المالية والبشرية للبلدية :

أ / المورد البشري :

إن بلدية تيزي وزو هي من بين أكبر البلديات على مستوى الولاية فهي تضم عدد كبير من الموظفين ، حيث بلغ عددهم 1196 موظف في سنة 2019 ومنهم 698 موظف دائم و498 مؤقتين.²

- ومما سبق نستخلص أن هناك تقارب بين عدد الموظفين الدائمين وعدد الموظفين المؤقتين حيث نلاحظ أن عدد الموظفين الذين لا يملكون شهادة جامعية بلغ عددهم 443 وهو عدد كبير جدا مقارنة بالموظفين حاملي شهادة جامعية ويرجع هذا إلى مختلف الخدمات التي تقدمها البلدية التي لا تستحق مستوى عالي من التأهيل بل هي تتطلب خبرة قصيرة ومداومة على العمل .

- نلاحظ غياب التكوين والتدريب للموظفين فمنذ سنة 2012 لم تحدد البلدية دورات تكوينية لفائدة الموظفين ،إلا 04 موظفين من تم إرسالهم إلى مركز خاص بالتكوين لرفع المستوى .

- يخضع الموظفون لرقابة رؤساء مصالحهم المباشر والذي يقوم بتسجيل الغيابات والتأخرات .

أ / الموارد المالية :

إن بلدية تيزي وزو لديها مصادر مالية عديدة ومن بينها الجباية المحلية وعوائد إستغلال أملاك البلدية ومختلف الإعانات التي تقدمها الدولة .

¹ نفس المرجع .

² مقابلة مع سيد عزوز ندير، رئيس مكتب الإدارة و المالية، ليوم الأحد 8 ديسمبر 2019 ،على الساعة 10 صباحا .

تضم العديد من المقرات الإدارية والبنوك والمصارف الوطنية والخارجية مستشفياتين كبيرين وجامعة بمختلف كلياتها ، ومنه بلغت موارد البلدية لسنة 2019 حوالي 720 مليار دج حيث تقسم هذه الأموال على العديد من المصلحي حيث بلغت مصاريف التجهيز بقدر مالي قيمته 600 مليار وهي مخصصة لمختلف التجهيزات وصيانة المعدات . ولتمويل مختلف المشاريع ولتنمية البلدية

- بلغت مصاريف التشغيل 120 مليار دج . وهذه النسبة ضئيلة لتسيير كل نفقات البلدية ولتوسيعها وكثرة مصالحها الأمر الذي يستلزم عليها رفع هذه القيمة .

- بلغت مصاريف الضريبة 200 مليار دج . وهي مقسمة على الضريبة على النشاط المهني والضريبة على الصرف الصحي والضريبة على الدخل والضريبة الجرافية ¹.

وفي الأخير نلاحظ أن رغم كل هذه التكاليف والموارد إلا أن البلدية تعاني العجز بسبب إتساع حجمها ما يتطلب أوال إضافية للقيام بالمشاريع والنهوض بالتنمية المحلية .

¹ مقابلة مع السيد غانم حسين ، مدير مكتب الميزانية ، ليوم الثلاثاء 17 ديسمبر 2019 ، على الساعة 10 صباحا .

المطلب الثالث : المشاكل التي تعاني منها البلدية

- بعد قيامنا بدراسة الميدانية لاحظنا العديد من المشاكل و منها :
- البيروقراطية : رغم التحديث الذي طرأ على البلدية إلا أنها مازالت تعاني من مشاكل في أداء الخدمة منها البيروقراطية الإدارية .
- التأخر الوظيفي : هذا ما لاحظناها في هذه البلدية عند قيامنا بدراسة الميدانية و بسبب اللامبالاة من طرف بعض الموظفين .
- نقص المردودية و ضعف الأداء : كل هذا راجع إلى إنعدام برامج تكوينية منذ 2012 .
- عدم فاعلية أجهزة الرقابة .
- قيادة غير فعالة .
- غياب الضمير المهني .
- إستغلال الممتلكات البلدية لأغراض شخصية .
- التوظيف عن طريق المحاباة و الوساطة .

المبحث الثاني : إصلاحات الخدمة العمومية لبلدية تيزي وزو

- قامت بلدية تيزي وزو بالعديد من الإصلاحات التي يمكن ذكرها كالآتي :
- الإدارة الإلكترونية : أطلق هذا المشروع سنة 2014 لتسهيل و عصرنة القطاع الإداري و التقليل من مظاهر البيروقراطية و السرعة في تقديم الخدمة
- توسيع الهيكل التنظيمي : وهذا عن طريق إدخال مصالح جديدة للبلدية لم تكن موجودة من قبل .
- القيام بدورات تكوينية لبعض المسؤولين .

المطلب الثالث : دراسة مصلحة الحالة المدنية (تحليل الإستبيان)

١: تفريغ البيانات والتعليق عليها .

سوف نتطرق في هذا المبحث الثاني من الفصل التطبيقي لعملية تفريغ البيانات وتحليلها ، والدراسة التطبيقية التي أجريناها حول أزمة الخدمة العمومية في بلدية تيزي وزو وكانت عينة الدراسة مصلحة الحالة المدنية ببلدية تيزي وزو ، حيث وزعت حوالي 90 إستمارة على الموظفين وإسترجعت حوالي 75 إستمارة .ومنه تطرقنا إلى دراسة المضمون كالأتي :

الجدول رقم (1) : يمثل مجموع البحث حسب متغير الجنس .

النسبة %	التكرارات	الإحتمالات
66.66	50	ذكر
33.33	25	أنثى
%100	75	المجموع

يمثل الجدول متغير الجنس ، ومنه نلاحظ أن نسبة الذكور مرتفعة جدا مقارنة بنسبة الإناث كما هو مبين في الجدول أعلاه

الجدول رقم (2) : يمثل مجموع البحث حسب متغير العمر .

النسبة %	التكرارات	متغير العمر
53.33	40	من 20 إلى 35 سنة
26.66	20	من 35 إلى 50 سنة
20	15	من 50 فما فوق
%100	75	المجموع

التحليل :

جدول يمثل متغير العمر بين مختلف الأعمار ومن خلال الجدول يتبين إرتفاع نسبة الشباب العامل بالبلدية الذين يتراوح أعمارهم ما بين 20 إلى 35 سنة ، وبالمقابل

سجلنا نسبة 26.66 بالنسبة للفئة 35 من إلى 50 سنة والذين يتمتعون بالأقدمية في مناصب العمل زد على هذا إنخفاض النسبة للفئة التي يتراوح أعمارهم فوق 50 سنة .

الجدول رقم (3) يمثل توزيع مجتمع الدراسة حسب المستوى التعليمي .

النسبة %	التكرارات	المستوى التعليمي
48	36	ثانوي
46.66	35	جامعي
5.33	04	شهادة معادلة
%100	75	المجموع

التحليل :

الجدول رقم (3) يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي ومن خلال الجدول نلاحظ أن الفئة المتحصلة على مستوى ثانوي جد متقاربة مقارنة بالفئة الجامعية كون هذا راجع إلى سهولة وبساطة الأعمال الإدارية والتي تتطلب فقط الممارسة.

الجدول رقم (4) يمثل توزيع مجتمع البحث حسب متغير الخبرة المهنية .

النسبة %	التكرارات	متغير الخبرة
30.66	23	أقل من 5 سنوات
33.33	25	من 6 إلى 12
13.33	10	من 13 إلى 19
22.66	17	أكثر من 20 سنة
%100	75	المجموع

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة حسب متغير الخبرة المهنية ، ومنه نلاحظ أن هناك نسب مقاربة بين العاملون الأقل من 05 سنوات والفئة مابين 06 إلى 12 سنة . ونلاحظ أن هناك إنخفاض في النسبة للفئة الأكثر من 13 سنة ، في حين تعود النسبة لترتفع مرة أخرى للفئة الأكثر من 20 سنة. وهذا راجع إلى التنوع في التعداد البشري على مستوى المصلحة .

الجدول رقم (5) : يمثل توزيع مجتمع الدراسة حسب متغير الوظيفة .

متغير الوظيفة	التكرارات	النسبة %
دائم	35	46.66
متعاقدا	40	53.33
المجموع	75	%100

التحليل : نلاحظ من خلال الجدول أن نسبة العمال المتعاقدون أكثر من نسبة العمال الدائمون وهذا راجع إلى سياسة الإدماج المهني التي تبنتها الدولة في الأونة الأخيرة لإمتصاص البطالة .

الجدول رقم (6) : يمثل توزيع مجتمع الدراسة على حسب كيف يتميز أداء مقدمي الخدمة .

كيف يتميز أداء مقدمي الخدمة	التكرارات	النسبة %
متميزة	15	20
متوسطة	40	53.33
ضعيفة	20	26.66
المجموع	75	%100

التحليل : جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال المتعلق بكيف يتميز أداء مقدمي الخدمة ، ومنه كانت النتيجة مختلفة حيث أن سجلنا نسبة 53.33 % أجابو على أن أدائهم متوسط في حين سجلنا نسبة 20% أجابو بأن الأداء متميز وبالمقابل سجلنا نسبة 26.66% الذين كان جوابهم بضعيفة لأن هناك إختلاف في القدرات الذهنية والعقلية للموظفين.

الجدول رقم (7) : هل مؤهلات مقدمي الخدمة .

هل مؤهلات مقدمي الخدمة	التكرارات	النسبة %
متميزة	41	54.66
متوسطة	22	29.33
ضعيفة	12	16
المجموع	75	%100

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال مؤهلات مقدمي الخدمة ، ومنه نلاحظ أن نسبة العمال المتميزين بالخدمة مرتفعة مقارنة بنسبة العمال المتوسطة مؤهلاتهم في حين إنخفاض النسبة للفئة الضعيفة ، كل هذا راجع إلى إرتفاع الموظفين الحاصلين على الشهادات الجامعية والتي تعتبر ثروة بشرية للبلدية .

الجدول رقم (8) : ماهي أخلاقيات مقدمي الخدمة :

ماهي أخلاقيات مقدمي الخدمة	التكرارات	النسبة %
متميزة	44	58.66

متوسطة	16	21.33
ضعيفة	15	20
المجموع	75	%100

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال ماهي أخلاقيات مقدمي الخدمة ، ومنه نلاحظ أن نسبة الموظفين الذين أخلاقهم متميزة أكثر بكثير من الموظفين ذو الأخلاق المتوسطة والحسنة ، ويرجع ذلك إلى الإحترام المتبادل بين الموظفين والإدارة وإحترام اللوائح والقوانين الداخلية للبلدية .

الجدول رقم (9) : مامدى ملائمة الخدمات لإحتياجات المواطنين .

الخدمات لإحتياجات المواطنين	الترارات	النسبة %
متميزة	23	30.66
متوسطة	29	38.66
ضعيفة	23	30.66
المجموع	75	%100

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال مامدى ملائمة الخدمات لإحتياجات المواطنين ، ومنه نلاحظ أن النسب الثلاثة متقاربة كل هذا راجع إلى تنوع الخدمات المقدمة كل فرد مايريد .

الجدول رقم (10) : هل الخدمات المقدمة تراعي ثقافة المجتمع .

هل الخدمات المقدمة تراعي ثقافة المجتمع	الترارات	النسبة %

48	36	نعم
21.33	16	لا
30.66	23	أحيانا
%100	75	المجموع

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل الخدمات تراعي ثقافة المجتمع ، ومنه نلاحظ أن الخدمات تراعي ثقافة المجتمع كما هو مبين في الجدول أعلاه وهذا لخصوصيات المنطقة في حين إنخفاض النسبة كما هو مبين في الجدول فهناك خدمات لا يمكن تقديمها على حساب المنطقة فهي موحدة على المستوى الوطني كخدمة جواز السفر أو بطاقة التعريف الوطنية إلخ..

الجدول رقم (11) : *هل تجد موظفي بلدية تيزي وزو في مكاتبهم طيلة ساعات العمل .

النسبة%	التكرارات	هل تجد موظفي بلدية تيزي وزو في مكاتبهم طيلة ساعات العمل
66.66	50	نعم
12	09	لا
12.33	16	أحيانا
%100	75	المجموع

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل تجد موظفي بلدية تيزي وزو في مكاتبهم طيلة ساعات العمل ، من خلال الجدول نلاحظ أن الإجابة كانت بنعم حيث بلغت النسبة 66.66% وهذا راجع إنضباط الموظفين وتقيدهم بساعات العمل اليومية ، في حين أن هناك

نسبة لا تتواجد في مكاتبهم وهذا راجع إلى خصوصيات بعض المكاتب وعملهم الذي يستدعي التعاون مع مكاتب أخرى .

الجدول رقم (12) : كيف هي علاقة الموظفين مع المواطنين .

النسبة %	التكرارات	كيف هي علاقة الموظفين مع المواطنين
60	45	جيدة
13.33	10	حسنة
26.66	20	سيئة
%100	75	المجموع

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال كيف هي علاقة الموظفين مع المواطنين ، ومنه نلاحظ أن هناك علاقة جيدة مع المواطنين كما هو مبين في الجدول في حين هناك نسبة سيئة من المعاملة ونفسر ذلك بالضغوطات الممارسة من طرف المواطن على الموظف وعدم إحترام الموظفين .

الجدول رقم (13) : هل إستياء المواطنين من الإدارة يؤثر على جودة الخدمة .

النسبة %	التكرارات	هل إستياء المواطنين من الإدارة يؤثر على جودة الخدمة
57.33	43	نعم
30.66	23	لا
12	09	أحيانا
%100	75	المجموع

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل إستياء المواطنين من الإدارة يؤثر على جودة الخدمة ، ومنه نلاحظ نسبة مرتفعة من الإستياء على الإدارة كل هذا راجع الضغط الكبير التي تعاني منه البلدية وخاصة في مصلحة الحالة المدنية وإرتفاع عدد المواطنين الذين يقصدون المصلحة يوميا .

الجدول رقم (14) : هل تساهم أزمة الخدمة في إضعاف نظم المعلومات الإدارية .

هل تساهم أزمة الخدمة في إضعاف نظم المعلومات الإدارية	التكرارات	النسبة %
نعم	39	52
لا	12	16
أحيانا	24	32
المجموع	75	100%

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل تساهم أزمة الخدمة في إضعاف نظم المعلومات الإدارية ، ومنه نلاحظ أزمة الخدمة تساهم بنسبة كبيرة في إضعاف نظم المعلومات وهذا راجع إلى كون نظم المعلومات تحتاج إلى وسائل ومعدات تتماشى ومتطلبات الإدارة فعندما تكون هناك أزمة تضعف من هذا كما هو مبين في الجدول أعلاه .

الجدول رقم (15) : هل يستسهل الحصول على الخدمة.

هل يستسهل الحصول على الخدمة	التكرارات	النسبة %
نعم	46	61.33
لا	18	24
أحيانا	11	14.66
المجموع	75	100%

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل يستسهل الحصول على الخدمة ، ومنه نلاحظ أن الخدمة يستسهل الحصول عليها كما هو مبين في الجدول في حين سجلنا إستصعاب الحصول عليها ، كل هذا راجع إلى التسهيلات المقدمة من طرف البلدية خاصة مع تبسيط الإجراءات والوثائق وكذا العولمة المتطورة (الإدارة الإلكترونية).

الجدول رقم (16) : هل أزمة الخدمة العمومية تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري .

هل أزمة الخدمة العمومية تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري	التكرارات	النسبة %
نعم	09	12
لا	41	54.66
أحيانا	25	33.33
المجموع	75	100%

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل أزمة الخدمة تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري ، ومنه نلاحظ أن هذه الأخيرة لا تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد كما هو مبين أعلاه وهذا راجع الرقابة الممارسة على الموظفين .

الجدول رقم (17) : هل تؤثر البيروقراطية على الخدمة العمومية .

هل تؤثر البيروقراطية على الخدمة العمومية	التكرارات	النسبة %
نعم	56	74.66

لا	14	18.66
أحيانا	05	6.66
المجموع	75	%100

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل تؤثر البيروقراطية على الخدمة العمومية ، ومنه نلاحظ أن بالفعل تؤثر وبنسبة كبيرة كما هو مبين في الجدول وهذا راجع إلى استخدام بعض الموظفين منصب عملهم لأغراض أخرى بغية الوصول إلى أهدافهم .

الجدول رقم (18) : هل يستصعب تقديم الخدمة العمومية .

هل يستصعب تقديم الخدمة العمومية	التكرارات	النسبة %
نعم	15	20
لا	42	56
أحيانا	18	24
المجموع	75	%100

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل يستصعب تقديم الخدمة ، ومنه نلاحظ أن الخدمة المقدمة لا تستصعب نظرا لتوفر الوسائل والمعدات العصرية في حين هناك آخرون يستصعبون تقديم الخدمة لأنهم يتعرضون لضغوطات من قبل المواطنين .

الجدول رقم (19) : مامدى تأثير المواطن عن عملكم .

مامدى تأثير المواطن عن عملكم	التكرارات	النسبة %
جيد	37	49.33
متوسط	19	25.33
ضعيف	19	25.33
المجموع	75	%100

التحليل :

جدول يمثل توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال مامدى تأثير المواطن عن عملكم ،ومنه نلاحظ أن تأثير المواطن كبير على الإدارة وبالمقابل آخرون يعتبرونه متوسط وضعيف .

الجدول رقم (20) : هل تقترح حلول للخدمة العمومية .

هل تقترح حلول للخدمة العمومية	التكرارات	النسبة %
نعم	10	13.33
لا	47	62.66
أحيانا	18	24
المجموع	75	%100

التحليل : جدول يبين توزيع إجابات عينة الدراسة على السؤال هل تقترح حلول للخدمة العمومية فكانت الإجابة بلا أكبر بكثير من الإجابة بنعم كونه خارجة عن مسؤوليات الموظفين وهي من شأن الإدارة القائمة على تحسين الخدمات.

خلاصة الفصل الثالث :

وفي الأخير من خلال ماتم التطرق إليه في الفصل التطبيقي المتعلق بأزمة الخدمة العمومية في النظام الإداري الجزائري ، من خلال دراستنا التي قمنا بها في بلدية تيزي وزو خاصة أننا ركزنا على مصلحة الحالة المدنية يمكن إستخلاص مايلي :

- الضغط المتواصل الذي تعيشه البلدية أثر تأثيرا سلبيا على تقديم أفضل الخدمات للمواطن ، خاصة أن بلدية تيزي وزو تحوز على عدد كبير من الكثافة السكانية .

- نقص وإنعدام برامج التدريب والتكوين للموظفين فمنذ سنة 2012 لم يستفيدو الموظفون من التكوين الخاص بتحسين المستوى .

- كثرة الوثائق الإدارية بالرغم من الإصلاحات التي قامت بها الدولة والتي لاتزال مصاحبة للعمل الإداري بسبب مختلف الإجراءات البيروقراطية .

- إدخال تكنولوجيا المعلومات في أواخر سنة 2013 والتي أدت بدورها إلى تحسين الخدمات العمومية ، ومنها بطاقة التعريف البيومترية وكذلك جواز السفر وهي خدمات عصرية تم إدراجها ضمن مخطط الدولة لعصرنة قطاع الإدارة مشروع الجوائر الإلكترونية .

الختامة

أدت مختلف الأزمات إلى إحداث تغيير كبير في تقديم الخدمة العمومية ، وذلك من خلال تأثيراتها المتباينة على المرافق العمومية ومختلف الإدارات حيث أن الأساليب المنتهجة من طرف الإدارة في مجال تقديم الخدمات أصبحت عرضة لمختلف المشاكل ، ولقد سعت العديد من دول العالم إلى محاولة تجنب الأساليب القديمة والبحث عن سبل لتطوير وتقديم أفضل الخدمات ومن بين هذه الدول الجزائر التي أظهرت رغبة كبيرة في التحول إلى أساليب نوعية وفعالة لمواكبة التطورات الحاصلة في العالم .

إن الجزائر وبفعل سياستها الطموحة وبفعل إطلاق عدة مشاريع تطويرية ، كمشروع الجزائر الإلكترونية " 2008 – 2013 " أدى هذا إلى تحسين نوعية الخدمات العمومية وبأساليب إلكترونية حديثة والتي من شأنها تلبية إحتياجات المواطنين بأقل التكاليف وربح الوقت .

ورغم محاولات الدولة عصنة الأساليب إلا أن هناك العديد من المشاكل التي مزالت تراهن الإدارة على الخصوص والمواطن على العموم خاصة في عصر التطور والتسارع حيث أثرت تأثيرا سلبيا على سير مختلف المرافق العمومية . وفي الأخير ومن خلال دراستنا لموضوع أزمة الخدمة العمومية توصلنا إلى العديد من النتائج وهي :

- أن مختلف مشاكل الخدمة يعود سببها إلى ضعف تكنولوجيا المعلومات والإتصال .
- البيروقراطية والفساد التي تسيطر على الإدارة وتأثيراتها الفعالة على مقدمي الخدمات .
- التكاليف الباهضة للمعدات والوسائل التقنية وهذا مايزيد من مشاكل الإدارة .
- إن تطبيق الإدارة الإلكترونية يؤدي إلى القضاء على مظاهر البيروقراطية والفساد .
- تؤثر الأزمات على جميع القطاعات ومنها القطاع الإقتصادي .

- سعي الجزائر لعصرنة قطاع الإدارة من أجل تحسين تقديم الخدمات والولوج بمصاف الدول المقدمة .
- نقص متطلبات الإدارة الإلكترونية أدى إلى التأخر في تطبيقها .
- الضغوطات التي تعاني منها الإدارة من طرف المواطن ، زاد من مشاكل الإدارة .

التوصيات :

إستنادا إلى النتائج السابقة يمكن تقديم مجموعة من التوصيات والتي قد تساهم في تحسين الخدمة العمومية وهي :

- ربط أجهزة الكمبيوتر بخدمة الأنترنت وتعميمها في جميع الإدارات والمؤسسات العمومية.
- تدريب وتكوين الموظفين على إستخدام الوسائل التقنية ومختلف البرامج الإلكترونية لتسهيل العمل الإداري .
- التحلي بالمسؤولية والانضباط والتفاني في العمل والإبتعاد عن الروتين .
- تعزيز الإتصال الفعال داخل المؤسسات والإدارات .
- القيادة الفعالة .
- ضرورة بناء قاعدة ملائمة وبنية تحتية عن طريق توفير الوسائل اللازمة لتقوية الإدارة .
- الإهتمام بالموارد البشري وتحفيزه على العمل
- تقريب الإدارة من المواطن وذلك يكمن في برمجة أيام تحسيسية حول تطبيق الإدارة العصرية وسهولة إستخدامها .
- نشر الثقافة الإلكترونية وتلقينها لجميع الموظفين في جميع المستويات .
- تكوين فريق عمل متماسك لقيادة الإدارة.
- الديمقراطية الإدارية وإشراك الموظفين في إتخاذ القرار .

- تشجيع الموظفين في عملية الإبداع والابتكار .

- التخصص الوظيفي .

الملاحق

جامعة مولود معمري تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص إدارة الموارد البشرية

إستمارة بحث بعنوان :

أزمة الخدمة العمومية في النظام الإداري الجزائري

إستبيان موجه لموظفي مصلحة الحالة المدنية ببلدية تيزي وزو

نحن طالبين بقسم العلوم السياسية ، بصدد تحضير مذكرة لنيل شهادة ماستر بعنوان

" أزمة الخدمة العمومية في النظام الإداري الجزائري " ، دراسة ميدانية في بلدية

تيزي وزو.

الرجاء من موظفي بلدية تيزي وزو الإجابة عن هذه الأسئلة بدقة وتركيز مع وضع علامة (x) في الخانة المناسبة .

ونحيطكم علما أن معلوماتكم سوف تستخدم لأغراض البحث العلمي .

شكرا على مساعدتكم

إعداد الطالب :

1/ طلاش فريد .

إشراف الأستاذ :

2/ أبجري عبد النور .

- أ / حمداني

السنة الجامعية 2018 – 2019.

البيانات الشخصية :

الجنس :

ذكر : (+) أنثى (+)

الوظيفة :

دائم (+) متعاقد (+)

السن :

من 20 إلى 35 سنة () من 36 إلى 50 () أكثر من 51 سنة ()

المستوى التعليمي :

ثانوي () جامعي () شهادة معادلة ()

الخبرة المهنية :

أقل من 5 سنوات ()

من 6 إلى 12 سنة ()

من 13 سنة إلى 19 سنة ()

أكثر من 20 سنة ()

المحور الأول : خصائص الخدمة العمومية .

1- كيف يتميز أداء مقدمي الخدمة :

متميزة () متوسط () ضعيف ()

2- هل مؤهلات مقدمي الخدمة :

متميزة () متوسط () ضعيف ()

- ماهي أخلاقيات مقدمي الخدمة :

متميزة () متوسط () ضعيف ()

* ما مدى ملائمة الخدمة لإحتياجات المواطنين :

متميزة () متوسط () ضعيف ()

- هل الخدمات المقدمة تراعي ثقافة المجتمع :

نعم () لا () أحيانا ()

* هل تجد موظفي بلدية تيزي وزو في مكاتبهم طيلة ساعات العمل ؟

نعم () لا () أحيانا ()

* كيف هي علاقة الموظفين مع المواطنين ؟

جيدة () حسنة () سيئة ()

* هل إستياء المواطنين من الإدارة يؤثر على جودة الخدمة ؟

نعم () لا () أحيانا ()

* هل تساهم أزمة الخدمة العمومية في إضعاف نظم المعلومات الإدارية ؟

نعم () لا () أحيانا ()

المحور الثاني : إجراءات الحصول على الخدمة .

- هل يستسهل الحصول على الخدمة المقدمة ؟

نعم () لا () أحيانا ()

* هل يستصعب تقديم الخدمة العمومية ؟

نعم () لا () أحيانا ()

* هل أزمة الخدمة العمومية تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري ؟

نعم () لا () أحيانا ()

*هل تؤثر البيروقراطية على الخدمة العمومية ؟

نعم () لا () أحيانا ()

* مامدى تأثير المواطنين على عملكم ؟

جيد () متوسط () ضعيف ()

*هل تقترح حلول للخدمة العمومية ؟

نعم () لا () أحيانا ()

*هل يسهل الحصول على الخدمة المقدمة ؟

نعم () لا () أحيانا ()

- كيف تسير الخدمة العمومية في بلدية تيزي وزو ؟

.....

.....

.....

- هل هناك قوانين خاصة بالخدمة العمومية في بلدية تيزي وزو ؟

.....

.....

- فيما تتمثل مهامها ؟ وماهي أهدافها ؟

.....

.....

.....

.....

- ماهي أنواع الخدمات التي تقدمها للمواطنين ؟

.....

.....

.....

هل هي سريعة في تقديم الخدمات للمواطنين ؟

.....

.....

.....

- هل هي في متناول الجميع ؟

.....

.....

- ماهي نسبة نجاحها في توفير إحتياجات المواطنين ؟

.....

.....

.....

- ماهي عوائق تقديمها ؟

.....

.....

.....

- كيف يتم الحد من الأزمة في ظل الخدمة العمومية ؟

.....

.....

.....

- ماهي دوافع الأزمة ؟

.....

.....

.....

- كيف يمكن التقليل منها ؟

.....

.....

.....

- فيما تتمثل النقائص التي تعاني منها ؟

.....

.....

.....

- فيما تتمثل الإضافات المقدمة من طرف بلديتكم مقارنة بالبلديات الأخرى ؟

.....

.....

.....

- ماهي الشكاوى التي تعاني منها ؟

.....

.....

.....

- ماهي الميزانية المخصصة لتسيير الأزمات في بلديتكم ؟

.....

.....

.....

قائمة المراجع

أ/ الكتب :

- 1- العلاق بشير، ثقافة الخدمة . عمان : الطبعة العربية ، 2009 .
- 2- طالب عبد الله ، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر . 1980- 1981 .
- 3- صغيربعل محمد ، القانون الإداري . الحجاز: دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2013 .
- 4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري . الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، ط.2 . 2007 .
- 5- عوادي عمار، القانون الإداري . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 2002 .
- 6- الكرخي محمد ، مؤشرات الحكم الرشيد . الأردن : دار المناهج للنشر و التوزيع ، 2015 .
- 7- بومدين طامشة ، البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر . الإسكندرية : مكتبة الوفاء القانونية ، ط.1 ، 2015 .
- 7- طالب علاء فرحان ، إستراتيجيات محاربة الفساد الإداري والمالي . الأردن : دار الأيام للنشر و التوزيع ، 2014 .
- 8- البسيوني رضا إسماعيل ، إدارة عامة . القاهرة : مؤسسة طيبة للنشر و التوزيع ، ط.1 ، 2007 .

ب/ المذكرات و الرسائل :

- 1- ضالع خالد ، آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر . جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2017 . 2018 .
- 2- عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية . جامعة منتوري قسنطينة : 2009 – 2010 .
- 3- قوادي عايشة ، دور الإتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر . جامعة قالمة : كلية العلوم و الإتصال ، 2016 – 2017 .
- 4- العابدي أحمد ، أثر التكوين على تنمية الموارد البشرية في القطاع الوظيف العمومي، رسالة الماجستير في العلوم التجارية . جامعة وهران : كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير والتجارية ، 2012 - 2013 .

- 5- حرشاو مفتاح ، تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية . جامعة قاصدي مرباح و رقلة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2015-2016 .
- 6- غلابي بوزيد ، مفهوم المؤسسة العمومية ، رسالة ماجستير في القانون العام . جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2010-2011 .
- 7- عاشوري سكيمة ، الإتجاهات المعاصرة للنظم الإدارة المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق . جامعة محمد خيضر بسكرة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013-2014 .
- 8- مسعودي عبد الكريم ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، رسالة ماجستير في العلوم الإقتصادية . جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان: كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، 2012-2013 .
- 9- بريش ريمة ، الرقابة الإدارية على المرافق الإدارية ، رسالة ماجستير . جامعة العربي بن المهيدي أم البواقي : الكلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012-2013 .
- 10- بوريب طارق ، الرقابة الإدارية و علاقتها بالتنظيم ، رسالة ماجستير . جامعة محمد خيضر بسكرة : كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، 2014-2015 .
- 11 – حاج عبد العالي ، آليات قانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه . جامعة محمد خيضر بسكرة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012-2013 .
- 12- حسني ليلي ، بيروقراطية الإدارة و مشكلات بناء الحكم الراشد ، رسالة ماجستير . جامعة أبو بكر الصديق تلمسان : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013-2014 .
- 13- تيري أرزقي ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و سياسة الحوكمة ، رسالة ماجستير . جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013-2014 .
- 14 – زينات موسى مسك ، واقع إدارة الأزمات في مستشفيات القطاع العام العاملة في الضفة الغربية و إستراتيجيات تعامل معها ، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال . جامعة الخليل ، كلية التمويل و الإدارة ، 2011 .

- 15- بولقصر محمد ، منهج القرآن الكريم في إدارة الأزمات ، أطروحة دكتوراه في العلوم في العلوم الإسلامية .جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان : كلية العلوم الإنسانية و العلوم الإجتماعية ، 2015- 2016 .

ج/ المجلات :

- 1- محمد بن، عزوز. "الفساد الإداري و الإقتصادي (آثاره وآليات مكافحته) " ، المجلة الجزائرية للعولمة و السياسات الإقتصادية ، ع.07 (2016) .
- 2- أمينة ، بواشري . " الإصلاح الإداري في الجزائر " ، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3 ، م.06 ، ع.11 (جانفي 2013) .
- 3- عبد الله الحملي ، سحر . "الإصلاح الإداري (مفهومه و آليات تطبيقه) " ، المجلة العلمية لقطاع كلية التجارة ، ع.10 (جانفي 2013) .
- 4- لخضر عبد الرزاق ، مولاي . "فعالية سياسة الحكم الراشد في الحد من الفساد في الجزائر " ، المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية ، ع.07 (ديسمبر 2017) .

د/ القرآن الكريم :

- 1- سورة البقرة ، الآية 220 .

ه/ القوانين :

- 1 - ج . ج . د . ش ، القانون المدني لسنة 1975 المعدل و المتمم بالأمر رقم 07 - 05 المؤرخ في 13 ماي 2007 المتضمن القانون المدني .

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
-----------	--------

مقدمة.....	01
------------	----

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لأزمة الخدمة العمومية	
--	--

تمهيد.....	05
------------	----

المبحث الأول : ماهية أزمة الخدمة العمومية.....	05
--	----

المطلب الأول : تعريف الأزمة.....	05
----------------------------------	----

المطلب الثاني : خصائص الأزمة.....	06
-----------------------------------	----

المبحث الثاني : ماهية الخدمة العمومية.....	07
--	----

المطلب الأول : تعريف الخدمة العمومية.....	07
---	----

المطلب الثاني : خصائص و أهمية الخدمة العمومية.....	09
--	----

المطلب الثالث : أهداف و أنواع الخدمة العمومية.....	11
--	----

المطلب الرابع : أنظمة و معايير الخدمة العمومية.....	13
---	----

المبحث الثالث : منظمات الخدمة العامة.....	18
---	----

المطلب الأول : تعريف المنظمة العامة و أهدافها.....	18
--	----

المطلب الثاني : أهداف و أنواع المنظمات العامة.....	18
--	----

المطلب الثالث : وظائف و دور المنظمات العامة.....	26
--	----

المطلب الرابع : الصعوبات التي تواجه المنظمات العامة.....	28
--	----

خلاصة الفصل.....	30
------------------	----

تمهيد.....	32
المبحث الأول : أسس التنظيم الإداري	32
المطلب الأول : الأساس القانوني	32
المطلب الثاني : الأساس الفني.....	35
المطلب الثالث : الإدارة المركزية الجزائرية.....	37
المطلب الرابع : اللامركزية الإدارية.....	39
المبحث الثاني : الهياكل اللامركزية ذات الطابع الإقليمي	42
المطلب الأول :الأسس العامة لنظام الإدارة المحلية.....	42
المطلب الثاني : الرقابة الإدارية.....	47
المطلب الثالث : الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية.....	52
المطلب الرابع : الوصاية الإدارية	53
المبحث الثالث : معوقات الخدمة العمومية في الجزائر.....	54
المطلب الأول : الفساد الإداري	55
المطلب الثاني : البيروقراطية الإدارية.....	58
المبحث الرابع : إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر.....	60
المطلب الأول : الإصلاح الإداري.....	60
المطلب الثاني : الحكم الراشد	63
خلاصة الفصل.....	72

تمهيد.....	74
المبحث الأول : تعريف بميدان الدراسة	74
المطلب الأول : تقديم بلدية تيزي وزو.....	74
المطلب الثاني : تحليل الهيكل التنظيمي لبلدية تيزي وزو.....	75
المطلب الثالث : مشاكل الخدمة التي تعاني منها البلدية	78
المبحث الثاني : إصلاحات الخدمة العمومية في بلدية تيزي وزو.....	78
المطلب الأول : دراسة مصلحة الحالة المدنية (تحليل إستبيان)	79
خلاصة الفصل.....	89
الخاتمة.....	92